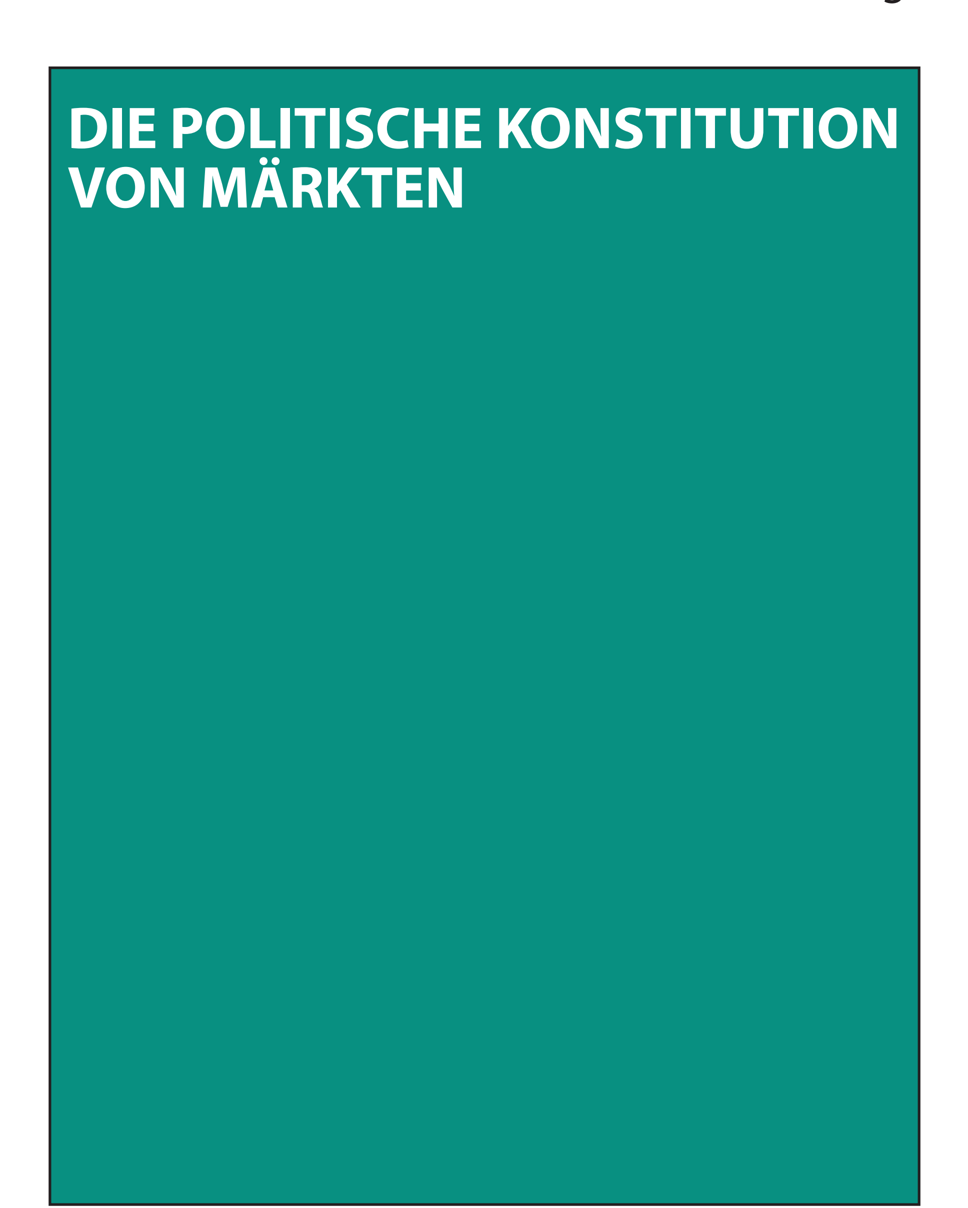
Roland Czada • Susanne Lütz (Hrsg.)



DIE POLITISCHE KONSTITUTION VON MÄRKTEN

Westdeutscher Verlag

Roland Czada · Susanne Lütz

Die politische Konstitution von Märkten

Westdeutscher Verlag

Erschienen im September 2000
im Westdeutschen Verlag, Wiesbaden
ISBN 3-531-13415-9

Inhalt

Teil II · Länderstudien

Teil III · Sektorstudien

Vorwort

Ein zuträglicher institutioneller Rahmen und der Verzicht auf politische Eingriffe gelten vielfach als wichtigste oder gar einzige Voraussetzung für marktwirtschaftliches Wachstum. Grundtenor der Beiträge dieses Bandes ist demgegenüber, dass funktionierende Märkte nicht nur institutionell eingebettet sein müssen, sondern darüber hinaus zu ihrer Kräftigung ständiger politischer Pflege bedürfen. Erfahrungen der postsozialistischen Transformation in Osteuropa und der Industrialisierungsprozesse in Schwellenländern zeigen, ebenso wie jüngste Entwicklungen regulativer Marktschaffung in den westlichen Industriestaaten, dass Märkte ohne aktive politische Förderung nicht gedeihen können. Die Konstitution von Märkten in vormals staatlichen Infrastruktursektoren – Bahn, Post, Telekommunikation – zeigt, ebenso wie die Politik der Finanzmarktregulierung, dass marktwirtschaftliche Verhältnisse nicht von selbst entstehen, auch dann nicht, wenn bewährte marktwirtschaftliche Institutionen bereits vorhanden sind.

Das Dilemma, dass Regierungen die Wachstumsdynamik von Märkten einerseits entfesseln möchten, andererseits aber dort wieder zügeln, wo sich ihre Bürger, Wähler, Produzenten und Verbraucher erhöhten Risiken ausgesetzt sehen, gilt in allen untersuchten Ländern und Wirtschaftssektoren. Die Beiträge des Bandes deuten darauf hin, dass vor diesem Hintergrund Märkte dort am erfolgreichsten geschaffen und entwickelt wurden, wo Regierungen dezidiert marktwirtschaftliche, zugleich aber auch pragmatische Eingriffe bevorzugten statt sich ganz auf eine radikale Marktideologie einzulassen.

Politik und Markt lassen sich nicht trennen, weil die politische Gestaltung, der Schutz oder die Liberalisierung von Märkten stets von massiven gesellschaftlichen Verteilungskonflikten begleitet ist. Die Handlungsressourcen des Staates, die Organisierbarkeit von Interessen, gesellschaftliche Leitbilder und weitere politische, soziale und kulturelle Faktoren sind entscheidende Bedingungen, von denen die poli-

tische Konstitution, Entwicklung, letztlich die institutionelle Verfasstheit und Funktionsweise von Märkten abhängt. Aus diesem Grund bleiben auch im Zeitalter der Globalisierung und der europäischen Marktintegration ökonomische Systeme auf absehbare Zeit in nationale soziokulturelle Strukturen eingebettet.

Die Beiträge gehen im Wesentlichen auf zwei von den Herausgebern organisierte Tagungen zurück – ein Treffen der Sektion „Politik und Ökonomie" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) zum Thema „Politische Marktkonstitution" im Oktober 1998 in Hagen und ein Arbeitskreis mit dem Titel „The Making of Markets in Post-National Settings" im Rahmen der Jahrestagung der „Society for the Advancement for Socio-Economics" (SASE) im Juli 1998 in Wien. Für tatkräftige Unterstützung bei der technischen Fertigstellung dieses Bandes bedanken wir uns ganz herzlich bei Christel Schommertz und Thomas Pott vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und Annette Kämmer von der FernUniversität Hagen.

Roland Czada   Susanne Lütz

Hagen und Köln im August 2000

Einleitung

Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick

Susanne Lütz und Roland Czada

Fragen der Schaffung und Regulierung von Märkten stoßen seit geraumer Zeit auf besondere Aufmerksamkeit. In dem Maße, in dem der keynesianische Wohlfahrtskapitalismus in eine Krise geraten war und zunächst Inflation, dann Stagflation und schließlich Massenarbeitslosigkeit die Wirtschaftspolitik der Industrieländer herausforderten, erhob sich der Ruf neoliberaler Ökonomen und Politiker nach mehr Markt und weniger Staat. Inzwischen hat die in den USA und Großbritannien bereits in den frühen Achtzigerjahren eingeschlagene neoliberale Wende der Wirtschaftspolitik auf alle hoch entwickelten Industriestaaten in der einen oder anderen Weise abgefärbt. Groß angelegte Privatisierungsprogramme führten vielerorts zum Rückzug des Staates als Eigentümer von Wirtschaftsunternehmen. Zugleich wurden Märkte von althergebrachten Reglements befreit, denen Ökonomen wachstumshemmende Wirkung attestiert hatten.

Der Zusammenbruch der sozialistischen Staatenwelt im Jahr 1989 schien zunächst die neoliberale Minimalstaatsdoktrin zu bestätigen. Gleiches gilt für die Wirkungen des technologischen Wandels auf die Marktdynamik: Neue Informations- und Kommunikationstechnologien entfesselten einen neuen, auf Computeranwendungen basierenden Produktzyklus, der alte Märkte revolutionierte und neue Märkte entstehen ließ. Sinkende Transaktionskosten, durch Vernetzung flexibilisierte Produktionsorganisationen, neue Verteilungswege, ein verändertes Konsumverhalten und ein insgesamt beschleunigter ökonomischer Strukturwandel offenbarten eine Marktdynamik, vor der herkömmliche, namentlich in der europäischen Sozialdemokratie verankerte politische Gestaltungsabsichten und Machbarkeitsvorstellungen verblassen mussten. Selbst dort, wo linke und christdemokratische Parteien den Wohlfahrtsstaat verteidigten, kam es im Verlauf der Neunzigerjahre zu immer weiteren Übernahmen von Elementen neoliberaler Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt hat dazu auch der ökonomische Kollaps der sozialistischen Länder beigetragen. Schließlich waren all diese Entwicklungen von einem stetigen Abbau nationaler Barrieren des Handels und Kapitalverkehrs auf europäischer und globaler Ebene begleitet.

Erst seit Mitte der Neunzigerjahre werden die Kehrseiten dieser Entwicklungen deutlich. Privatisierungspolitiken führten nicht automatisch zu freien Märkten und mehr Wettbewerb. Vor allem die Privatisierung vormals staatlicher Infrastrukturmonopole im Verkehrs-, Energie-, Post- und Telekommunikationssektor zog neue Staatseingriffe und bürokratische Regulierungsaufgaben zur Sicherung von Wett-

bewerbsstrukturen nach sich. Auch die Entgrenzung nationaler Volkswirtschaften bot nicht nur ökonomische Effizienzvorteile und Wachstumschancen. Der schrankenlos gewordene globale Kapitalismus erwies sich zugleich als krisenanfällig. Die internationalen Kapital- und Devisenmärkte sind der nationalen politischen Kontrolle entglitten. Unkontrollierbare Marktdynamiken und Kettenreaktionen bedrohen nun die Stabilität und Wachstumsprospekte einer hochinterdependenten, globalen Wirtschaft. Die marktwirtschaftlichen Transformationen in Ost-Mitteleuropa haben gezeigt, dass rechtsstaatliche Basisinstitutionen für das Funktionieren von Märkten unverzichtbar sind. Mehr noch: Über die Basisinstitutionen hinaus und im Einklang mit ihnen bedarf es offenbar sektoraler Regelsysteme und der sozialen Einbettung der Marktteilnehmer und des Marktmechanismus (R. Czada/G. Lehmbruch 1998; R. Czada in diesem Band). Und auch die neuen Technologien sind als Marktplattformen nur brauchbar, wenn die dort getätigten Transaktionen effektiven Regelungsstrukturen folgen, die den in Jahrhunderten entwickelten nationalen Marktsystemen der Industriestaaten gleichwertig sind.

Mit der wachsenden Durchlässigkeit nationaler und sektoraler Grenzen sind die herkömmlichen Regelsysteme des Nationalstaates nicht nur stumpf geworden. In der neuen, global entgrenzten Wirtschaft können die Marktkräfte nationale Volkswirtschaften und Regierungen auf vielfältige Weise disziplinieren. Dies ist ein aus neoliberaler Sicht erwünschtes Gegengift zur Bekämpfung tatsächlicher und vermeintlicher Auswüchse des Wohlfahrtsstaates. Der Staat entwickelt sich vor diesem Hintergrund vom Wohlfahrtsstaat zum *Wettbewerbsstaat* (P. Cerny 1997; J. Hirsch 1996), der den Markt, anstatt ihn zu zähmen, aus seinen Fesseln immer weiter befreien muss. Die wachsende Mobilität und grenzenlose Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren wie Kapital und neue Technologien lässt nach neoklassischer Vorstellung Zinsen, Wachstum, Profit- und Produktivitätsraten konvergieren und mit ihnen auch die bislang unterschiedlichen Wege der institutionellen Marktgestaltung (vgl. R. Boyer 1996: 30–32 zur Zusammenfassung neoklassischer Annahmen). Im freien internationalen Wettbewerb liegt neben der Entmachtung des Nationalstaates offenbar auch ein Moment internationaler Vereinheitlichung. Mehr noch: Die Entmachtung des Nationalstaates im Innern erscheint sogar als entscheidende Voraussetzung für die Konvergenz bestimmter institutioneller Regeln und politischer Steuerungsinstrumente der Marktwirtschaft. Welche institutionellen Gegenkräfte hier wirksam sind und wie sich das Beharrungsvermögen nationaler Systeme der politischen Ökonomie letztlich auswirkt, ist eine offene, nur auf dem Weg empirischer Forschung zu beantwortende Frage.

Ein breites Spektrum sozialwissenschaftlicher Literatur hat seit langer Zeit darauf verwiesen, dass Märkte auf Grund ihrer institutionellen Einbettung als historische Phänomene zu betrachten sind. Die Intervention des Staates in die Wirtschaft kann unterschiedlich intensiv sein, sich im Sinne liberaler Ideologie etwa restriktiv auf die Einhaltung von Spielregeln des Wettbewerbes konzentrieren, in einer aktiven Struktur- und Industriepolitik oder in kompensatorischer Verteilungspolitik zu Gunsten der Verlierer von Marktprozessen bestehen. Marktakteure, wie gesellschaftliche Schlüsselgruppen in den Bereichen Arbeit, Industrie und Finanzwesen

sind in unterschiedlichem Maße organisiert und durchsetzungsfähig – welche Arbeitsbedingungen vorherrschen, wie Produktionsprozess und Ausbildungswesen organisiert sind und welche Arten von Innovationen auf Märkten produziert werden, hängt insofern wesentlich von der Machtverteilung zwischen zentralen Akteuren, ihren Interessenkonflikten und der Form von Konfliktbewältigung ab. Entsprechend skeptisch steht die sozialwissenschaftliche Literatur auch der Vorstellung gegenüber, dass die Expansion von Märkten umstandslos auch institutionelle, historisch gewachsene Wege der Marktorganisation zusammenwachsen lasse (vgl. zu diesem Thema, B. Unger/F. van Waarden 1995; S. Berger/R. Dore 1996; C. Crouch/W. Streeck 1997; H. Kitschelt et al.1999; H. Brose/H. Voelzkow 1999).

Unser Band schließt sich dieser Perspektive an. Wir argumentieren, dass die Konstitution von Märkten nicht spontan erfolgt oder von „unsichtbarer Hand" gesteuert wird. Vielmehr handelt es sich um eine eminent politische Aufgabe, welche Tätigkeiten der *Marktschaffung*, der *Marktpflege und -einbettung* sowie der *Marktkorrektur* umfasst:

Die *Schaffung von Märkten* kann in unterschiedlichem Maße politisch beeinflusst sein. Bei der Privatisierung vormals verstaatlichter Industrien in West- und Osteuropa geht es darum, Eigentumsrechte zu reorganisieren und ordnungspolitische Rahmenbedingungen wie Privateigentum, Vertragsfreiheit und Wettbewerbswirtschaft erst einmal herzustellen. Douglass North hat herausgearbeitet, dass der Staat eine zentrale Rolle bei der Definition und Reorganisation von Eigentumsrechten spielt, weil er die Fähigkeit zur bindenden Konfliktregelung besitzt (D. North 1981: 17–18). Die Transformationsforschung hat gezeigt, dass diese Qualitäten beim Übergang zur Marktwirtschaft von erheblicher Bedeutung waren und sind. So ging es in den Übergangsstaaten des ehemaligen Sowjetblocks darum, Privatisierungsprozesse gegen Blockaden etablierter Akteurnetzwerke durchzusetzen –mit unterschiedlich großem Erfolg (vgl. G. Lehmbruch 1998: 35; S. Schwanitz in diesem Band). Im Zuge der deutschen Vereinigung wurden Privatisierungsmaßnahmen in Ostdeutschland durch eine öffentlich-rechtliche Transformationsagentur (Treuhandanstalt) bewerkstelligt. Letztendlich waren es jedoch Vertreter der Wirtschaft, die im Rahmen staatlicher Strukturen und Gesetze diese Aufgabe nach ihren Erfahrungen, Vorstellungen und Interessen ausführten. Die postsozialistische Markttransformation sollte dem Vorbild der Bundesrepublik folgen. In ähnlicher Weise wollten einige mitteleuropäische Staaten an Erfahrungen der Zwischenkriegszeit anknüpfen. In die Strukturen und Regeln der Marktschaffung sind so institutionelle Erbschaften, „Legacies", eingeflossen, welche die These konvergenter Institutionenbildung fraglich erscheinen lassen.

In Westeuropa konzentrierten sich Maßnahmen der Privatisierung und Liberalisierung auf den Bereich der Infrastruktur- und Versorgungsleistungen, in denen bislang eine staatliche Bereitstellung von Leistungen als unverzichtbar angesehen wurde (vgl. K. König/A. Benz 1997). In Sektoren wie der Telekommunikation, der Energieversorgung und der Post trugen politische Maßnahmen dazu bei, die durch technologische Entwicklungen bereits angestoßene Schaffung von Wettbewerbsstrukturen weiter zu beschleunigen (vgl. auch den Beitrag von Werle und Müller in

diesem Band.) Zudem diente der Verkauf und die Vermarktung öffentlichen Eigentums nicht zuletzt auch dem Ziel einer „Aufbesserung“ leerer öffentlicher Kassen. Aber auch hier sind die institutionellen Determinanten der politischen Intervention in Prozesse der Marktstrukturierung unübersehbar. Die englische „Westminster-Demokratie“, die in den Sechzigerjahren zu aufeinander folgenden Ver- und Entstaatlichungspolitiken geführt hatte, ermöglichte nun einen radikalen Kurswechsel, wie er im „semi-souveränen“ deutschen Regierungssystem nicht möglich gewesen wäre (G. Lehmbruch et al. 1998).

Von erheblicher Bedeutung für den Ablauf und den Erfolg nationaler Prozesse der politisch beeinflussten Marktentwicklung in Westeuropa ist deren unmittelbare Verknüpfung mit der Integration von Märkten auf europäischer (und globaler) Ebene (*negative Integration*). In Europa wurde die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Güter, Kapital und Dienstleistungen seit der Verabschiedung des entsprechenden „Weißbuches“ der Europäischen Kommission im Jahre 1985 zum Programm. Seitdem kam es auf europäischer Ebene zu einer sektoral spezifischen Ausdifferenzierung von Zuständigkeiten (etwa in Form verschiedener Generaldirektionen der Europäischen Kommission, zahlreicher Beratungsgremien oder Fachministertreffen im Rahmen des Ministerrates), die Entscheidungskalküle und -prozesse nationalstaatlicher Instanzen, aber auch Wege der Interessenvermittlung für industrielle Lobbygruppen in Fragen der Marktschaffung verändern können (vgl. auch den Beitrag von Frericks und Widmaier in diesem Band). Vereinfachte Entscheidungsprozeduren für binnenmarktbezogene Gesetzesvorhaben wie die Einführung des Prinzips qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Ministerrat, Sonderkompetenzen der Europäischen Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts, oftmals in Verbindung mit Klagerecht und drohenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGh; vgl. S. Schmidt 1998) sind Beispiele der *Supranationalisierung* von Handlungskompetenzen, die den Abbau von Marktbarrieren (etwa in den Feldern von Telekommunikation und Energieversorgung) erheblich vorantrieben. Unter wettbewerbsrechtlichen Vorzeichen greifen europäische Vorstöße oftmals tief in nationale Wirtschaftsstrukturen, Besitzstände und Verhaltensmuster ein (vgl. den Beitrag von E. Wolf-Csanády zum Konflikt über den Erhalt der Buchpreisbindung in diesem Band) und beschränken (etwa mit Verweis auf das europäische Beihilfeverbot) die Möglichkeiten nationalstaatlicher wie auch regionaler Akteure zu industriepolitischen Maßnahmen (vgl. den Streit zwischen der Europäischen Kommission und dem Freistaat Sachsen um die Auszahlung von Beihilfen an den VW-Konzern).

Die *Pflege* und *institutionelle Einbettung von Märkten* umfasst ein breites Spektrum von Tätigkeiten, die mit unterschiedlicher Intensität, auf unterschiedlichen Wegen und mit einem variierenden Grad an Institutionalisierung in das Marktgeschehen eingreifen. Im engeren Sinne besteht politische Marktkonstitution vor allem darin, den Erhalt des Wettbewerbes dort zu ermöglichen und zu sichern, wo freie Märkte auf Grund von Eigenrationalitäten der Marktakteure versagen und zur Monopolbildung führen würden. Dabei ist an Wirtschaftssektoren wie die Energieversorgung, Eisenbahn, Post und Telekommunikation zu denken, in denen bislang gesetzlich sanktionierte Oligopolstrukturen oder staatliche Monopole vorherrschten

und die nun im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung für den Wettbewerb geöffnet werden. Weil Dienstleistungen hier unmittelbar netzgebunden sind, hängt die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbes davon ab, ob Konkurrenten Zugang zur vorhandenen Netzinfrastruktur gewährt wird – letzteres kann durch staatliche Regulierung des Marktgeschehens sichergestellt werden.

Unter Bedingungen von Internationalisierung beinhaltet die Pflege von Märkten auch die Aufgabe, Unternehmen die Expansion auf internationalen Märkten dadurch zu erleichtern, dass ihre Transaktionskosten minimiert werden. In erster Linie geht es darum, Regelungen zu harmonisieren, die den grenzüberschreitenden Vertrieb von Produkten behindern könnten. Zu denken wäre hierbei an *Produktstandards*, die die Spezifika einzelner Produkte vereinheitlichen und die technische Kompatibilität von Produkten untereinander sicherstellen. Hinzu kommen Bestimmungen, die die Sicherheit oder Qualität von Produkten auch bei deren Vertrieb im Ausland garantieren (vgl. F. Scharpf 1999: 87–105 zur Diskussion unterschiedlicher Typen von Standards). Im Fall von Arzneimitteln zählen hierzu Angaben darüber, durch welche Merkmale die Qualität eines Arzneimittels definiert wird oder wie der Produktionsprozess kontrolliert werden muss, um die Einhaltung der Produktqualität zu garantieren. Nach eingehender Prüfung dieser Aspekte durch eine „vertrauenswürdige“ Instanz erfolgt dann eine „Zertifikation“ und damit Zulassung des Produktes zum Handel. Mit wachsender Internationalisierung ihres Geschäftes sind multinational tätige Firmen daran interessiert, Zulassungsverfahren nicht mehrfach durchlaufen zu müssen und bevorzugen stattdessen international harmonisierte Zulassungsprozeduren bzw. deren Institutionalisierung auf supranationaler Ebene (vgl. den Beitrag von J. Feick in diesem Band).

Marktpflege beinhaltet jedoch mehr als nur regulative Maßnahmen zur Sicherung und Förderung des Wettbewerbes. Der Bestand und letztlich auch die Wettbewerbsfähigkeit von Märkten wird nicht zuletzt durch den Mix sozialer und politischer Institutionen mitbestimmt, in die Märkte im Zeitablauf „eingebettet“ werden (M. Granovetter 1985). Im engeren Sinne handelt es sich hierbei um Wege, die Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen zu organisieren und damit um Merkmale von Marktstrukturen (etwa Monopole, Oligopole, Netzwerke zwischen Zulieferern und Abnehmern). Ein weiteres Verständnis von Einbettung bezieht jedoch auch politisch-institutionelle Rahmenbedingungen des Marktgeschehens (etwa eine jeweilige Rechtsordnung und -kultur, staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen, die Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Schlüsselgruppen von Kapital und Arbeit oder die Struktur industrieller Beziehungen) in die Betrachtung mit ein. Je nach Wirtschaftssektor, -region oder auch nationaler Ausprägung können diese institutionellen Konfigurationen sehr unterschiedlich aussehen und die Anpassungsfähigkeit von Märkten an veränderte Umweltbedingungen entscheidend mitbestimmen. Mit zunehmender Integration europäischer und globaler Märkte stellt sich die Frage, ob bisherige Konfigurationen institutioneller Markteinbettung unter zugespitztem Wettbewerbsdruck bestehen bleiben oder eine *Konvergenz* von Marktpreisen nicht auch diejenige von Spielregeln und Marktstrukturen erzwingt (vgl. den Beitrag von V. Schmidt in diesem Band)?

Marktkorrekturen erfolgen nicht selten auch aus sozialen Erwägungen. Anlass für korrigierende Interventionen sind einmal Situationen, in denen der Markt „versagt“ und offenkundig nicht in der Lage ist, zur kollektiven Wohlfahrtsmehrung beizutragen. Vielmehr werden in diesen Fällen der Bevölkerung zusätzliche Kosten (etwa durch überteuerte Preise für die Nutzung von Infrastrukturdienstleistungen) oder Risiken (etwa Gesundheitsgefahren durch Schadstoffemissionen) auferlegt. Politische Intervention in das Marktgeschehen könnte darin bestehen, den Schadstoffausstoß von Unternehmen zu besteuern oder durch Auflagen zu regulieren und würde Produzenten dazu zwingen, ihre externen Effekte zu internalisieren. Mit wachsender Entgrenzung von Märkten internationalisieren sich auch die externen Effekte der Marktdynamik. Zum einen sind dies Folgen transnationaler Eigendynamiken, wie sie mit allen Marktprozessen verbunden sind; zum anderen handelt es sich um opportunistische Strategien der Kostenüberwälzung einzelner Marktteilnehmer mit wohlfahrtsmindernder Auswirkung. Solche Risiken, gegen die Nationalstaaten in langwierigen historischen Lernprozessen institutionelle Vorkehrungen getroffen haben – Gewerbeaufsicht, Wettbewerbsrecht, technische Sicherheitsregulierung, Handelsüberwachung, Bankenaufsicht, Einlagensicherung etc. – treten nun im internationalen Rahmen maßstabsvergrößert erneut auf. Internationale Finanzkrisen, ausgelöst etwa von Hochrisikostrategien auf unregulierten Märkten oder von kontingent auftretenden Zahlungsschwierigkeiten international tätiger Banken, lassen sich nicht mehr effektiv durch nationalstaatliche Vorbeugungsmaßnahmen bekämpfen, letzteres insbesondere dann nicht, wenn Regelungen, die auf bessere, etwa sichere Herstellungsbedingungen ausgerichtet sind, aus Sicht der betroffenen Unternehmen die Produktionskosten, erhöhen, ohne wie im Fall der Produktstandards gleichzeitig die Qualität der Produkte zu verbessern und deren Absetzbarkeit zu steigern (F. Scharpf 1999: 91). Wenn möglich, werden international mobile Firmen also Gelegenheiten nutzen, sich nationalen Auflagen durch Geschäftsverlagerung ins Ausland zu entziehen. Ob Marktkorrekturen auch unter Internationalisierungsbedingungen effektiv sind, hängt insofern zunehmend davon ab, ob es gelingt, Sicherheitsstandards auf europäischer oder globaler Ebene zu harmonisieren und Marktteilnehmern auf diese Weise „Exit-Optionen“ zu nehmen (*positive Integration*).

Die klassische, aber auch weitestgehende Form der Marktkorrektur besteht in der Kompensation der gesellschaftlichen Verlierer von Marktentwicklungen durch verteilungs- bzw. sozialpolitische Maßnahmen. Wo hier die Grenze zwischen der Unterstützung und Behinderung von Marktprozessen liegt, ist politisch und wissenschaftlich umstritten. Einerseits handelt es sich bei der Sozialpolitik um „Politics against markets“ (Gösta Esping-Andersen), andererseits stützt die sozialpolitische Einbettung des Produktionsprozesses durch Arbeitsschutz, Jugendschutz, Mutterschutz, Arbeitszeitordnung, etc. ebenso wie Maßnahmen, die der Reproduktion der Arbeitskraft dienen – Bildung und Ausbildung, Urlaubs- und Freizeitregelungen, Gesundheitsssicherung etc. – das reibungslose Funktionieren und die nachhaltige Effizienz von Marktprozessen. Während Grenzen für die Wirtschaft immer unwichtiger werden, bleiben die sozialen Grenzziehungen zwischen und innerhalb von Staaten bestehen. Mancherorts verschärfen sich die sozialen Probleme – Arbeitslo-

sigkeit, Gesundheitsrisiken, Armut – in einem Ausmaß, das nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte kaum jemand erwartet hätte. Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten ist offenkundig an eine Wegscheide gelangt. Neue, globalisierungsfreundliche, weil marktkompatible Problemlösungen wie steuerfinanzierte Sozialleistungen, ein garantiertes Grundeinkommen, Bürgergehalt, negative Einkommenssteuer oder Kombilohn lassen sich nicht oder nur schwer in das klassische Schema der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung einordnen.

Wir haben damit wichtige Dimensionen und Probleme politischer Marktkonstitution skizziert. Wann und mit Hilfe welcher Instrumente Märkte geschaffen und transformiert werden, wie intensiv eine dauerhafte „Marktpflege“ und wie „dicht“ eine institutionelle Einbettung ausfällt und zu welchen Zwecken und mit welchen Instrumenten Korrekturen von Marktprozessen vorgenommen werden, hängt nicht zuletzt von der Machtverteilung zwischen zentralen Akteuren, ihren Interessenkonflikten und Formen der Konfliktbewältigung sowie den politisch-institutionellen Kontextbedingungen ab. Der folgende Theorieüberblick zeigt ausgewählte Facetten dieser politisch-institutionellen Sicht auf Prozesse der Marktkonstitution.

1 Regulative Politik – Marktkonstitution durch Regulierung

Regulative Politik bezeichnet eine spezifische Form (meist) staatlicher Aufsicht und Kontrolle über private Marktakteure. Ihre wichtigsten Instrumente sind Gebote, Verbote und Anreizprogramme. Das Aufgabenfeld regulativer Politik umfasst indes nicht nur die Regelbildung („rule-building“), sondern auch die Regelüberwachung („monitoring“) und Sanktionierung von Regelverstößen („enforcement“). Letztere beruhen vornehmlich auf Genehmigungserfordernissen und Berichtspflichten, Aufsichtsverfahren, Strafandrohungen und vielfach abgestuften Zwangsmaßnahmen. Die mannigfaltigen Organisationsformen regulativer Politik bewegen sich zwischen dem hierarchischen Regulierungsstaat und seiner Rechtsetzungs- und Sanktionierungskompetenz einerseits sowie gesellschaftlicher Selbstregulierung mit ihren verbandlichen und vertraglichen Abmachungen andererseits.

Regulative Einflussnahme auf das Marktgeschehen impliziert zumindest der Idee nach eine sehr restriktive Vorstellung von Intervention. Prinzipiell wird dem freien Wettbewerb Vorrang vor regulativen Eingriffen eingeräumt, weil man annimmt, dieser könne die Allokation von Ressourcen am besten gewährleisten. Wenn Konsumenten ihre Präferenzen offenbaren, Produzenten diesen durch ein entsprechendes Angebot von Produkten entsprechen und hierdurch die Funktion von Angebot und Nachfrage als Mechanismus der Preisbestimmung wirkt, soll die gesamtwirtschaftliche Effizienz und Wohlfahrt kontinuierlich steigen (K. König/A. Benz 1997: 69). Gleichwohl lassen sich immer wieder Situationen beobachten, in denen der Markt offenkundig nicht in der Lage ist, dieses Versprechen kollektiver Wohlfahrtsmehrung einzulösen. Wir sprechen von *Marktversagen*, wenn ökonomische Produzenten oder Anbieter von Dienstleistungen ihrer individuellen Rationalität folgen und hierdurch Wohlfahrtsverschiebungen hervorrufen, die aus kollektiver

Perspektive unerwünscht sind. Dabei werden der Allgemeinheit Kosten in der Form überteuerter Monopolpreise oder Systemrisiken verschiedenster Art aufgebürdet.

Analytisch lassen sich zwei Verursachungskomplexe des Marktversagens unterscheiden, die dem Staat oder betroffenen Marktteilnehmern einen Regulierungsbedarf aufgeben können – *natürliche Monopole* und *negative Externalitäten*.

Im Fall *natürlicher Monopole* ist die Leistungserstellung abhängig von einem stationären Netz, dessen Kosten mit zunehmender Auslastung nur unwesentlich steigen. Beispiele hierfür sind Industrien, die eine umfangreiche Netzwerkinfrastruktur voraussetzen, wie die Eisenbahn, Energieversorgungsunternehmen und die Telekommunikation.Wettbewerb um die Bereitstellung der materiellen Infrastruktur wäre hier eine kostspielige und letztlich auch unnötige Verdoppelung. Ob in netzgebundenen Infrastruktursektoren tatsächlich Wettbewerb herrschen kann, wird daher wesentlich davon abhängen, ob und unter welchen Bedingungen Diensteanbieter die vorhandenen Netze nutzen bzw. ihre eigenen Netze an diese anschließen können; schließlich kann der etablierte Netzbetreiber seine Position nutzen, um sich Konkurrenzvorteile zu verschaffen oder den Wettbewerb überhaupt unterbinden. In diesem Fall würden Konsumenten überhöhte, weil Monopolpreise aufgebürdet. Staatliche Regulierung hätte in diesem Fall den Marktzugang zu regeln, die Preisbildung zu überwachen und würde auf diese Weise kontinuierliche Marktpflege betreiben. Über die reine Marktförderung hinausgehende soziale Erwägungen spielen bei der Regulierung natürlicher Monopole dort eine Rolle, wo ein funktionierender Wettbewerb die sichere Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturdienstleistungen in Frage stellen würde. Leitungsgebundene Güter würden auf Wettbewerbsmärkten bevorzugt dort angeboten, wo eine stetig hohe Auslastung gewährleistet ist. Konsumenten außerhalb von Ballungsgebieten oder mit geringen Nachfragemengen hätten mit erheblichen Preisaufschlägen zu rechnen oder würden von der Versorgung ganz abgeschnitten. Eine marktkorrigierende Regulierung besteht dann zum Beispiel in einem Kontrahierungszwang oder weiter gehenden Vorschriften zum Leistungsumfang (vgl. zur Regulierung in Infrastruktursektoren, E. Grande/B. Eberlein 1999; B. Eberlein in diesem Band sowie allgemein zur regulativen Politik, R. Czada et al. 2000).

Negative Externalitäten treten dann auf, wenn Marktteilnehmer Lasten auf andere abwälzen und damit soziale Kosten erzeugen. Schädigt zum Beispiel der Schadstoffausstoß einer Chemiefabrik die Produkte eines benachbarten Landwirts, so kann dieser durch regulative Politik geschützt werden. In diesem Fall erscheinen Entscheidungen, die an individueller Rationalität ausgerichtet sind, gemeinwohlschädlich. Weil jedoch rationale Egoisten nicht ohne weiteres bereit sind, sich in ausreichendem Maße an den Kosten der Bereitstellung eines Kollektivgutes – etwa einer gesunden Umwelt – zu beteiligen, ist auch in diesem Fall regulativer Handlungsbedarf gegeben. Im Bereich der Kernenergienutzung, aber auch im Finanzsektor kann das Fehlverhalten Einzelner kumulative Effekte hervorrufen, deren Folgen sich bis hin zu Systemrisiken ausweiten. Zu denken wäre hier an den radioaktiven „Super-GAU“, den es zu verhindern gilt, oder auch an Finanzkrisen internationalen Ausmaßes, die durch die Bündelung einer Vielzahl einzelner Fehlentscheidungen

zu Stande kommen. Regulative Politik zielt darauf, externe Effekte zu internalisieren, also die potenziellen Verursacher von Schäden dazu zu zwingen, Kosten für deren Verhinderung oder Beseitigung aufzuwenden (J. Müller/I. Vogelsang 1979: 43 f.; J. Kay/J. Vickers 1988: 341). Im Finanzsektor bestehen diese darin, Banken zur Absicherung von Risiken durch die Bildung von Kapitalrücklagen zu zwingen (vgl. den Beitrag von S. Lütz in diesem Band). In der kerntechnischen Sicherheitsregulierung sind es Genehmigungserfordernisse und -auflagen, technische Normen, Berichtspflichten und Überwachungsmaßnahmen, welche die Sicherheit der Anlagen gewährleisten sollen.

Ob und wenn ja, wie in der Praxis reguliert wird, welche Akteure Teil von Regulierungsstrukturen sind und welche Regulierungsphilosophien sie bei ihrer Arbeit verfolgen, hängt nicht zuletzt von nationalen Rechts- und Regulierungstraditionen, aber auch Staatsstrukturen sowie Konfliktmustern zwischen Staat und privaten Akteuren ab (vgl. R. Czada et al. 2000). Instruktiv ist hier ein Vergleich der amerikanischen mit der deutschen Regulierungskultur. So ist erstere stark durch die Common-law-Tradition geprägt, welche Regeln anhand von Einzelfällen, oftmals aus der Verhandlung von Interessengegensätzen generiert, teils durch Gerichtsentscheidungen bestätigt und diese in „rule books" sammelt, welche insofern „geronnenes Erfahrungswissen" beinhalten. Regulierungsaufgaben liegen in der Hand kollegial verfasster und innerhalb des politischen Systems relativ unabhängiger Regulierungsbehörden, die legislative, exekutive und judikative Funktionen bündeln können. Die Erarbeitung, Interpretation („rule-building") und Anwendung („monitoring" und „enforcement") von Regeln erfolgt in der amerikanischen Praxis also durch autonome Fachverwaltungen, die in Auseinandersetzung mit pluralistischen Interessengruppen im Einzelfall flexibel, jedoch durchaus legalistisch in Marktprozesse intervenieren.

Die Flexibilität der Regelsetzung und -anwendung in den USA kontrastiert in Deutschland mit einer aus der Rechtsstaatstradition abgeleiteten Vorstellung des in öffentliches Recht eingebetteten Staatshandelns, welches mit umfassenden, meist gesetzlichen Regelungen einhergeht. Aus der Rechtsstaatstradition abgeleitet sind zudem Prinzipien wie die rechtliche Gleichbehandlung von Bürgern bzw. Regulierungsadressaten und die Rechtsförmigkeit bürokratischer Verfahren. Letztere wird in der deutschen Regulierungskultur mit Werten wie Vorhersagbarkeit, Verlässlichkeit und einer staatlichen Politik verknüpft, die an der Vorstellung eines fiktiven „Gemeinwohls" ausgerichtet ist (K. Dyson 1992b: 9–13). Regulierungsaufgaben liegen in der Hand nachgeordneter Verwaltungsbehörden des Bundes und unterstehen dann formal der Aufsicht von Bundesministerien oder sie werden von der Verwaltung der Bundesländer ausgeübt, denen ohnehin der Vollzug von Bundesgesetzen obliegt. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind Regulierungsstrukturen tendenziell stärker hierarchisiert und in öffentliches Recht eingebettet. Wenn private Selbstregulierung etwa durch Verbände Teil des regulativen Aufsichtsregimes ist, sind Formen und Ergebnisse korporatistischer Verhandlungsstrukturen in Recht gefasst und erlangen auf diese Weise Allgemeingültigkeit.

Mit dieser Gegenüberstellung sei die Vielfalt nationaler (und auch sektoraler) Regulierungskonfigurationen angedeutet. Seit Beginn der Neunzigerjahre erhalten Probleme nationaler oder auch sektoraler Einbettung regulativer Politik in Westeuropa neue Relevanz. Im Kern geht es in der immer größer werdenden Zahl der Beiträge zum „Aufstieg des Regulierungsstaates“ (E. Grande/B. Eberlein 1999) um die Frage einer Neudefinition von Formen und Funktionen von Staatlichkeit.

Eine Quelle der zunehmenden Popularität regulativer Politik war die Abkehr vom Leitbild des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in den Achtzigerjahren, dessen Hauptaufgabe in der Politik des sozialen Ausgleichs durch Umverteilung, redistributive Politik gesehen wurde. Demographische Verschiebungen in der Struktur der Beitragszahler zum heimischen Sozialversicherungssystem und ein gleichzeitiger Anstieg der Arbeitslosigkeit ließen sozialpolitische Umverteilungsspielräume schrumpfen.

Der Rückzug des Staates von früheren Aufgaben der Leistungserbringung (E. Grande 1997) zeigte sich am Übergang zur Privatisierung staatlichen Eigentums und der Liberalisierung von Märkten und wurde im Zuge politisch intendierter Marktschaffung letztlich zum neoliberalen Programm. Das Wachstum des regulativen Staates wird aber nicht ausschließlich am Einsatz von Rechtsvorschriften und Standards zum Abbau von Marktbarrieren erkennbar, sondern vielmehr darin, dass Prozessen der Deregulierung solche der Reregulierung folgten (S. Vogel 1996; G. Majone 1996, 1997). In privatisierten Sektoren wie der Energieversorgung, Telekommunikation oder der Post waren Reregulierungsprozesse mit dem Aufbau neuer Regulierungsbehörden verbunden, deren Aufgaben wesentlich in der Regelung von Zugang und Preisen des jetzt eher wettbewerblich strukturierten Marktes bestehen.

Insbesondere im Kreise westlicher Industriestaaten sind Maßnahmen der Reregulierung unmittelbar verknüpft mit politischen Bestrebungen zur internationalen Vereinheitlichung von Standards des Verbraucher- und Anlegerschutzes auf europäischer und auch globaler Ebene (*positive Integration*). Die internationale Koordination von Sicherheitsstandards ist zum einen eine politische Reaktion auf die im internationalen Kontext neu entstehenden Externalitätenprobleme. Umweltrisiken wie der Treibhauseffekt oder das Ozonloch, Finanzkrisen auf Grund des Zusammenbruches international tätiger Banken lassen sich nicht mehr effektiv durch nationalstaatliche Vorbeugungsmaßnahmen bekämpfen. Zudem bedeutet die internationale Angleichung von Sicherheitsstandards aus Sicht der Unternehmen auch eine politische Einebnung von Wettbewerbsverzerrungen, die durch national unterschiedliche Regulierungsstrukturen und -niveaus entstehen und damit die Schaffung eines „level playing field“ durch die Politik.

Was bedeuten diese Entwicklungen nun für das neue Gesicht des regulativen Staates und dessen Formen und Funktionen? Zumindest in solchen Politikfeldern, die von wachsender Internationalisierung betroffen sind, findet die Formulierung von regulativen Standards („rule-making“) mehr und mehr auf europäischer oder globaler Ebene im Kreise issue- oder politikfeldspezifischer Beratungsgremien oder „Regime“ (vgl. M. Zürn 1998) statt, die unterhalb diplomatischer Kontakte den Alltag zwischenstaatlicher Zusammenarbeit bestimmen. Nationalstaaten sind in sol-

chen Mehrebenenstrukturen „Knotenpunkte", an denen Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse mit anderen Staaten und Marktteilnehmern zusammenlaufen. Demgegenüber verbleibt die Aufgabe der Kontrolle von Regeleinhaltung und Sanktionierung von Regelverstößen („monitoring" und „enforcement") auf nationaler Ebene bzw. wird in einigen Wirtschaftssektoren als neue regulative Aufgabe institutionalisiert (S. Lütz 1997). Verglichen mit den redistributiven Aufgaben des keynesianischen Wohlfahrtsstaates der Siebzigerjahre erscheint Kritikern dieses regulative „Mehr" an Staatlichkeit vielmehr als deutlicher Rückzug. Anders als im alten Modell nutzt der Staat seine Ressourcen und Instrumente nun nicht mehr dazu, das heimische Territorium von globalen Marktveränderungen abzuschotten, sondern will dieses vielmehr mit den äußeren Wettbewerbsbedingungen kompatibilisieren. Indem der Staat sich auf die Moderierung des Wettbewerbes, die Gewährleistung von Eigentumsrechten oder auch die Kontrolle des Marktverhaltens konzentriert, agiert er ähnlich dem liberalen „Nachtwächterstaat" des 19. Jahrhunderts als „Wettbewerbsstaat" (J. Hirsch 1996; P. Cerny 1997).

2 „Governance" – Märkte im Geflecht sozialer Institutionen

Nach Vorstellung der neoklassischen Ökonomie ist der Markt das spontane Ergebnis von individuellen Wahlhandlungen, die nur von Eigennutz geleitet werden. Dieser spontane Koordinationsmechanismus ist jedoch nicht immer ein effizienter Weg zur Koordination von Transaktionen zwischen Akteuren wie von der Neuen Institutionenökonomik behauptet (vgl. O. Williamson 1975, 1985). Begrenzte statt uneingeschränkte Rationalität der handelnden Akteure („bounded rationality") kann sich in schlechtem Informationsstand darüber zeigen, wie gut die Qualität der Produkte eigentlich ist, die auf dem Gütermarkt zur Auswahl stehen. Güter mit sehr spezifischen Produktmerkmalen („asset specificity") lassen sich auf anonymen Märkten nur schwer absetzen. Weil Markttransaktionen also mit Kosten behaftet sind, die letztlich zu Effizienzverlusten führen und auf diese Weise eine Form des Marktversagens konstituieren, macht es Sinn, darauf mit einer nicht spontanen, sondern gesteuerten Form der Koordination wirtschaftlichen Handelns zu reagieren („governance"). Von Interesse sind deshalb Normen und Institutionen, die Transaktionen und produktive Tätigkeiten in der Wirtschaft strukturell einbetten und das Wirken des Marktes sinnvoll ergänzen.

Diese Überlegung führt bei Williamson zur fundamentalen Unterscheidung zwischen Markt und *(Firmen-)Hierarchie* als Modellen ökonomischer Ordnung: Wenn der Produktionsprozess aus einer Vielzahl sich wiederholender Transaktionen besteht oder die Herstellung hohe Skalenerträge produziert, ist es günstiger, diesen „in-house" abzuwickeln statt einzelne Produktionsschritte zu externalisieren und von Zulieferern hinzuzukaufen. An die Stelle des Marktes tritt die Firma, welche den Produktionsprozess administrativ-hierarchisch organisiert und überwacht.

In Fortentwicklung der von der Neuen Institutionenökonomik entwickelten Gegenüberstellung von Markt und Hierarchie entstanden in der wirtschaftssoziolo-

gisch ausgerichteten „Governance“-Literatur Typologien, die die Bandbreite ökonomischer Koordinationsmechanismen um *Netzwerke* (vgl. etwa J. Hollingsworth et al. 1994; vgl. auch W. Ouchi 1980 zu „Clans“), *Verbände* (W. Streeck/P. Schmitter 1985b) und auch *Formen staatlicher Intervention* in das Marktgeschehen erweitern (vgl. zur bisher umfassendsten Typologie, J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b sowie die Beiträge in J. Hollingsworth/R. Boyer 1997a).

Der Aufbau externer Kooperationsbeziehungen kann für ein Unternehmen dann von Vorteil sein, wenn Produkte auf komplexen und schnell wandelnden Technologien basieren. Längerfristige Kooperationen mit Zulieferern, Abnehmern oder auch wissenschaftlichen Einrichtungen können Ideen für Produkt- oder Prozessinnovationen generieren. Netzwerke basieren nicht (in erster Linie) darauf, dass Leistungen preislich bemessen und entlohnt werden; wichtiger erscheint das Vertrauen in den Kooperationspartner und in die Komplementarität seiner Ressourcen; beides gewährleistet, dass eigene Leistung zu einem späteren Zeitpunkt mit einer Gegenleistung vergolten wird. Netzwerkpartner sind weder notwendigerweise integriert in eine formale Organisation, noch agieren sie völlig autonom voneinander auf einem anonymen Markt. Es ist vielmehr der sowohl lockere als auch längerfristige Charakter von Netzwerkbeziehungen, der den Austausch von Ideen und die Generierung neuer Problemlösungen im Idealfall begünstigt (vgl. etwa W. Powell 1996 sowie J. Sydow 1992).

Im Unterschied zu Netzwerken sind Verbände eine formalere und eher hierarchische Form multilateraler Koordination. Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften organisieren Marktakteure, die eine ähnliche Form von Produkten oder Dienstleistungen anbieten. Als Lobbygruppen dienen Verbände in erster Linie der Interessenvermittlung ihrer Mitglieder gegenüber der Umwelt. In der Korporatismusdiskussion wurde darauf verwiesen, dass Verbände mit staatlicher Hilfe eine relative Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern erlangen und Steuerungsleistungen gegenüber diesen erbringen können. Im Fall der deutschen Industrie- und Handelskammern sorgt (zumindest bislang) die gesetzliche Zwangsmitgliedschaft der Unternehmen eines Kammerbezirks für regelmäßige Mitgliedsbeiträge und entlastet insofern den Verband von der Aufgabe der Mitgliederwerbung; umgekehrt übernimmt der Verband Aufgaben wie die Organisation von Aus- und Weiterbildung für die Beschäftigten und bietet auf diese Weise Kollektivgüter an.[1] Dieser quasi-öffentliche Charakter von Verbänden ist es, der diese über bloße Lobbyorganisationen hinausheben und zu „privaten Interessenregierungen“ (W. Streeck/P. Schmitter 1985a) machen kann.

Der *Staat* wird auch in Governance-Ansätzen immer als zentrales Element im Spektrum nichtökonomischer Koordinationsmechanismen angesehen. Der Staat kann die Vielzahl nichtstaatlicher Koordinationsmechanismen sanktionieren und regulieren. Er definiert Eigentumsrechte, etwa solche der Privatautonomie und der

---

1 Präziser wäre vielleicht der Begriff „Clubgüter“, denn diese kommen nur den Verbandsmitgliedern zugute.

Vertragsfreiheit. Mit wettbewerbspolitischen Mitteln kann er prinzipiell Marktstrukturen beeinflussen und beispielsweise gegen Monopolbildungen ansteuern. Zudem verfügt er über ein Instrumentarium an Interventionsinstrumenten (wie Geldpolitik, Besteuerung, finanzielle Anreize, Ge- oder Verbote als Teil regulativer Vorgaben), mit dem er je nach Wirtschaftssektor oder Unternehmenstyp sehr spezifisch Einfluss auf das Marktgeschehen nehmen kann. Und schließlich ist der Staat selbst ein Marktakteur, der Eigentum besitzen und am Marktaustausch teilnehmen kann.

In der Perspektive des Governance-Ansatzes sind Märkte also von einem Bündel nichtökonomischer Koordinationsmechanismen durchzogen, welche im Wirtschaftsalltag selten als Idealtypen, sondern häufiger in gemischter Form auftreten. Wie der jeweilige institutionelle Mix aus Märkten und sozialen Koordinationsmechanismen aussieht, hängt nach Auffassung des Governance-Ansatzes maßgeblich von Mustern marktwirtschaftlicher Produktion ab. Unterschieden wird hierbei zwischen dem Typ *standardisierter Massenproduktion* und eher flexiblen Produktionsformen, auch *flexible Spezialisierung* (M. Piore/C. Sabel 1984) oder *diversifizierte Qualitätsproduktion (DQP)* (W. Streeck 1991) genannt. Eine standardisierte Massenproduktion zielt auf stabile, große Produktmärkte und operiert mit Prozesstechnologien, die einen niedrigen Innovationsgrad besitzen und daher auch von gering qualifizierten Arbeitnehmern bedient werden können. Eine Produktion dieser Art wird am ehesten innerhalb einer Firmenhierarchie abgewickelt und benötigt darüber hinaus keine Einbettung in ein Netzwerk anderer Institutionen, etwa zur Organisation weiter gehender Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten. Demgegenüber zielen Formen flexibler Produktion auf die Bereitstellung von Produkten, die auf unterschiedliche Konsumentenwünsche ausgerichtet sind, arbeiten mit schnell wandelnden Technologien, die wiederum höherqualifizierte Arbeitnehmer erfordern. Solche Produktionsmuster sind eher eingebettet in ein Institutionennetzwerk, das kontinuierliche Weiterbildung und stabile Kontakte zu Zulieferern und Kunden garantiert, sodass ständig Informationen über sich verändernde Kundenwünsche und deren Umsetzungsmöglichkeiten präsent sind.

Unterschiedliche Koordinations- und Produktionsformen können innerhalb eines Landes koexistieren und nach Region oder Wirtschaftssektor variieren. Flexible, netzwerkartige Produktionsstrukturen etwa im Maschinenbau oder in der Textilindustrie wurden bislang in regionalen Distrikten in Deutschland, Italien, Dänemark oder Schweden ausgemacht (J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b: 26; vgl. zur historischen Tradition regionaler Ökonomien in Deutschland, G. Herrigel 1996 sowie zur Anwendung des „Governance-Ansatzes" in der Regionalökonomie, H. Voelzkow 1999). Demgegenüber entspricht die Automobilindustrie immer noch am ehesten dem Ideal standardisierter Massenproduktion. Mit diesen Beispielen sei nur angedeutet, in welch vielfältige Konfigurationen institutioneller Arrangements Märkte integriert sein können. Die Governance-Literatur verwendet dafür neuerdings den Begriff des „sozialen Produktionssystems" (vgl. J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b, siehe in diesem Sinne auch D. Soskice 1999a und b), der die wirtschaftssoziologische Vorstellung umfassender sozialer „Einbettung" (vgl. hierzu M. Granovetter

1985) widerspiegelt. Soziale Institutionen können prinzipiell dazu beitragen, Effizienzverluste des Marktes zu kompensieren und dessen Funktionsfähigkeit dadurch fördern. Allerdings sollte nicht unterschlagen werden, dass soziale Koordination selbst auch nicht frei von Dysfunktionalitäten ist und Funktionsprobleme anderer Art aufwerfen kann (vgl. J. Hollingsworth/R. Boyer 1997b: 13–19 zur Diskussion der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Governance-Typen).

3 „Varieties of Capitalism“ – Die unterschiedlichen Gesichter des Kapitalismus

Theoretische Ansätze, die sich der „varieties of capitalism“-Tradition zurechnen lassen, teilen mit der „Governance-Literatur“ die Annahme, dass Unterschiede in der Performanz nationaler Ökonomien wesentlich auf Variationen in deren institutioneller Ausstattung („enabling institutions“) zurückgehen. Im Unterschied zu eher wirtschaftssoziologischen Ansätzen betont die politikwissenschaftliche Literatur zum Thema kapitalistische Vielfalt die politisch-institutionellen und spezifisch nationalen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens, so die Bedeutung von Rechtsordnung und –kultur, der Verteilung von Eigentumsrechten, der Art und Intensität staatlicher Intervention in die Wirtschaft, den Organisationsgrad gesellschaftlicher Schlüsselgruppen in den Bereichen Arbeit, Industrie und Finanzkapital sowie deren Machtverteilung untereinander. Solche politisch-institutionellen Konfigurationen induzieren bestimmte Logiken der Intervention in Märkte und der Form von Politikgestaltung. Diese typischen Strategien beinhalten routinisierte Ansätze der Problemlösung, kollektive Handlungsmuster und Entscheidungsregeln, die ein vorhersagbares Strukturmuster des Zusammenwirkens von Politik und Wirtschaft in einer nationalen politischen Ökonomie ergeben. Weil diese Konfigurationen historisch gewachsen sind, etwa vom jeweiligen Zeitpunkt der Industrialisierung oder der Staatsentwicklung abhängen, konstituieren sie relativ persistente nationale Pfade, die den Weg der Anpassung einzelner Nationalstaaten an neue Rahmenbedingungen maßgeblich vorbestimmen (vgl. A. Shonfield 1965; J. Zysman 1983 und 1994; P. Hall 1986; A. Cox 1986; S. Wilks/M. Wright 1987; F. van Waarden 1995; C. Crouch/W. Streeck 1997; H. Kitschelt et al. 1999 sowie den Beitrag von V. Schmidt in diesem Band).

Andrew Shonfields Klassiker „Modern Capitalism“ (1965) war richtungsweisend für die weitere politikwissenschaftliche Forschung zum Thema Markteinbettung, zeigte er doch, dass westliche Industriestaaten den Wiederaufbau der Wirtschaft in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überließen, sondern auf vielfältige Weise planend in den Marktprozess eingriffen. Planungsmaßnahmen reflektierten dennoch die jeweiligen nationalen Staatstraditionen und Philosophien einer Arbeitsteilung zwischen Regierung und gesellschaftlichen Schlüsselgruppen und waren daher von sehr unterschiedlicher Intensität. Im Vergleich der Interventionsmuster von Großbritannien, Frankreich, den Vereinigten Staaten und Deutschland machte Shonfield unterschiedliche Vorstellungen des Ver-

hältnisses von Staat und Ökonomie aus, welche zum Verständnis spezifisch nationaler Pfade von Wirtschaftspolitik auch heute noch sehr instruktiv sind:

In *Großbritannien* erleichtern die unitarische Staatsstruktur und das auf Mehrheitswahlrecht gestützte Zwei-Parteiensystem im Prinzip ein zentralisiertes Durchgreifen der Regierung. Gleichwohl waren die Beziehungen zwischen Staat und Ökonomie immer durch eine Philosophie der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre gekennzeichnet, welche Formen längerfristig koordinierter und auch formalisierter Intervention ausschloss. Fehlender Paternalismus und Informalität an Stelle formal fixierter Rechte kennzeichnen im System der Arbeitsbeziehungen in ähnlicher Weise die herrschende Praxis staatlicher Nicht-Intervention.

Demgegenüber waren in *Frankreich* Planungsphilosophie sowie die dazugehörigen Institutionen traditionell sehr ausgeprägt. Eine elitistische, konspirative Form von Planung gründete auf der Zusammenarbeit einer kleinen Zahl Eingeweihter in Verwaltung und Industrie, während das Parlament, ein Großteil der politischen Exekutive, aber auch die organisierten Interessen von Kapital und Arbeit umgangen wurden. Der französische „dirigisme“ ist Ausdruck einer schlagkräftigen nationalen Bürokratie, die über ein Höchstmaß an Freiheiten verfügt.

Die *Vereinigten Staaten* teilen mit Großbritannien die Vorstellung einer natürlichen Dominanz der Privatsphäre vor der des Öffentlichen. Wenn der Staat in das Marktgeschehen eingreift, dann nur mit dem Ziel, dessen Funktionsfähigkeit zu erhalten. Anders als in Großbritannien ergibt sich daraus eine legalistische Regulierungskultur, in der etwa unabhängige Regulierungsbehörden darüber wachen, dass Verbraucher und Anleger ausreichend informiert sind, um ihre Konsum- und Investitionsentscheidungen treffen zu können. Die Ausübung öffentlicher Autorität über die Ökonomie hat insofern einen „unpolitischen Charakter“ als diese wesentlich von der Judikative und unabhängigen Teilen der Bundesbürokratie statt von der Regierung selbst praktiziert wird.

Als Relikt eines Landes, das als „nachholender Modernisierer“ gilt, charakterisiert Shonfield den *deutschen* Kapitalismus als hochgradig organisiert und die Steuerung der Wirtschaft als kooperativ. Zentralisierte Spitzenverbände mit halböffentlichem Status in Industrie und Finanzsektor tragen zu einem hohen Grad an Selbstregulierung bei. Planungsfunktionen werden de facto von den deutschen Universalbanken übernommen, welche als Kreditgeber Kapital in bedürftige Industriebranchen lenken und als Anteilseigner und Aufsichtsratsmitglied ihrer Schuldnerfirmen sektorale Restrukturierungsprozesse überwachen und koordinieren. Shonfield griff zur Charakterisierung des deutschen Typs von Kapitalismus auf die Arbeiten Rudolf Hilferdings zurück, welcher seit dem Erscheinen seines Buches „Das Finanzkapital“ im Jahre 1910 als einer der führenden marxistischen Theoretiker in Deutschland galt. Hilferding deutete die ausgeprägte deutsche Kartell- und Trustbildung in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg als Indiz des Übergangs zu einem Monopolkapitalismus mit erheblichen Planungs- und Lenkungskapazitäten, der besser als ein System anarchischen Wettbewerbes in der Lage sei, das kapitalistische System zu stabilisieren und damit den „Sieg des Sozialismus“ hinauszögere (R. Hilferding 1910).

Nicht die Einheitlichkeit, sondern die Diversität nationaler Kapitalismen ist es also, welche die jeweiligen Stärken und Schwächen einer nationalen Ökonomie und damit deren komparative Vor- und Nachteile im internationalen Wettbewerb bedingt. Michel Albert (1992) illustriert dies am Beispiel zweier Idealtypen kapitalistischer Konfiguration, wie dem *rheinisch-koordinierten Kapitalismus* (etwa in Deutschland zu finden) und dem *atlantisch-marktorientierten Kapitalismus* (etwa in Großbritannien und den Vereinigten Staaten), die in den Achtzigerjahren noch friedlich koexistierten. Beide Modelle unterscheiden sich grundsätzlich durch die Dichte der den nationalen Markt prägenden Institutionen, so durch die Organisiertheit von Arbeit, Industrie- und Finanzkapital, durch die Form staatlicher Intervention in das Marktgeschehen und durch dessen Ausrichtung auf eher kurzfristig and individuell erzielbare Erfolge oder längerfristig und kollektiv angelegte Wohlfahrtsgewinne (vgl. auch S. Lütz 1999 zur Modelltypisierung).

Der rheinisch-koordinierte Typ des Kapitalismus lässt sich als Konsensmodell beschreiben, welches auf enger Abstimmung zwischen organisierten Schlüsselgruppen (Gewerkschaften und Verbänden in Industrie und Finanzsektor) und staatlichen Akteuren auf Länder- und Bundesebene basiert. Der Staat trägt oftmals zum Zustandekommen von Bündnissen bei, indem er ausgehandelte Lösungen kodifiziert oder Bündnispartner für ihre Zugeständnisse selbst kompensiert. Enge und längerfristig angelegte Beziehungen stellen eine Art Infrastruktur für alle Beteiligten dar, denn sie erlauben koordinierte Formen der Krisenüberwindung und kollektiv abgesicherte Muster sektoraler Anpassung. Der Vorteil eines solchen Ordnungsmodells ist die Kopplung von Stabilität mit sozialem Ausgleich; der Nachteil besteht in der nur langsamen Anpassung an neue Problemlagen und darin, dass die Spielregeln der Kooperation von Insidern bestimmt werden und daher für Außenstehende intransparent sind.

Im atlantisch-angelsächsischen Kapitalismustyp sind die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern, Industrie, Finanzkapital und Staat eher locker, kurzfristig angelegt und marktgesteuert. Verbände agieren eher als pluralistische Lobbyorganisationen denn als Institutionen der Selbststeuerung; besonders in den Vereinigten Staaten verhindert eine restriktive Wettbewerbspolitik die Bildung kartellartiger Selbsthilfestrukturen in der Wirtschaft. Die Finanzierung von Unternehmen erfolgt maßgeblich über den Kapitalmarkt, der die häufige Ausschüttung kurzfristig anfallender Gewinne an Aktionäre belohnt und schlechtes Management durch Konkurs oder feindliche Übernahmen bestraft. Vorteil eines auf kurzfristige Kontakte ausgerichteten Systems ist seine Offenheit und der Druck zur flexiblen und schnellen Anpassung an Marktveränderungen; sein Nachteil besteht im Fehlen von Ausgleichsmechanismen, die Modernisierungsprozesse sozial abfedern könnten.

4 Der Wohlfahrtsstaat – Die soziale Kompensation von Marktrisiken

Der gesellschaftlich und politisch am stärksten eingebettete und regulierte Markt ist der Arbeitsmarkt. Folgt man Polanyi (1988), so bestand die politische Durchsetzung des industriellen Kapitalismus in erster Linie in einer „großen Transformation" der Arbeitsverhältnisse. Das System der frei kontrahierten Lohnarbeit konnte sich erst entfalten, nachdem politische Reformen die agrarischen Arbeits- und Lebensweisen einschliesslich der damit verbundenen lokal verwurzelten sozialen Sicherungsstrukturen zerstört hatten. Schildert Polanyi die historische Herausbildung des Kapitalismus vornehmlich am Beispiel der sozialen Entbettung der Arbeitsorganisation, so zeigt Williamson (1985) die funktionale Logik dieser Entwicklung. Es waren vor allem Erfordernisse der Arbeitsorganisation, namentlich die Unmöglichkeit, Arbeitskräfte für arbeitsteilige Produktionsstrukturen auf der Basis von „spotmärkten" einzukaufen und nach einfachen Reziprozitätsregeln zu koordinieren, welche arbeitsvertragliche Bindungen und hierarchisch betriebliche Kontrollstrukturen hervorbrachten. Dass sich daraus staatlich und kollektivvertraglich konstituierte Systeme der Arbeitsbeziehungen entwickelten, geht unter anderem auf Machtasymmetrien zwischen Kapital und Arbeit zurück. Wie die erhebliche internationale Variation gerade dieser Systeme zeigt, sind vor allem historisch-politische und gesellschaftliche Besonderheiten einzelner Länder für die institutionelle Ausgestaltung von „governance Strukturen" des Arbeitsmarktes verantwortlich.

Strukturen und Funktionsweisen von Arbeitsmärkten sind mit denen der sozialen Sicherungssysteme eng verknüpft. Ein Großteil der Sozialpolitik dient der Kompensation von Risiken am Arbeitsmarkt und Arbeitsplatz. Soziale Risiken der Marktwirtschaft sind im Wesentlichen auf Schwankungen des Arbeitsmarktes, Machtasymmetrien zwischen Kapital und Arbeit und Gesundheitsgefährdungen im Arbeitprozess zurückzuführen. Zahlreiche weitere Lebensrisiken sind zwar nicht unmittelbar, vielfach aber indirekt an den kapitalistischen Markt gebunden. Hierzu zählen die gesellschaftlichen Folgen einer von der frühen Industrialisierung bis heute fortschreitenden Ökonomisierung immer weiterer Lebensbereiche, wie sie Burkhard Lutz (1984) als innere „kapitalistische Landnahme" beschrieben hat. Sozialstrukturwandel, Individualisierung und die fortschreitende Kolonisierung des Alltags durch das ökonomische Prinzip des Warentausches erzeugten eine ständig wachsende Nachfrage nach Sozialpolitik.

Die Theoretiker der deutschen Sozialen Marktwirtschaft gingen noch davon aus, dass ein geeigneter Ordnungsrahmen genüge, Märkte so zu verstetigen und zu stabilisieren, dass sich eine auf allgemeine Arbeitsmarkt- und gesellschaftliche Modernisierungsrisiken ausgerichtete Sozialpolitik weitgehend erübrige (W. Röpke 1962). Die neoliberale Chicago-Schule ging in den Achtzigerjahren noch weiter und behauptete, Sozialleistungen würden die Bereitschaft zur Arbeit reduzieren, und seien daher in erster Linie für die damalige Produktivitäts- und Wachstumsschwäche der entwickelten Industrienationen verantwortlich (M. Friedman 1982; R. Soltwedel 1984). Umgekehrt ist ebenso das Fehlen sozialer Absicherung als Grund für nachlassende Motivation und eine Stagnation der Arbeitsproduktivität genannt worden.

Die Frage, wo die Grenze zwischen effizienzsteigernden und -hemmenden sozialen Programmen anzusiedeln ist, lässt sich vermutlich nur empirisch beantworten.

Funktionierende Märkte revolutionieren auf Grund ihrer Wachstumsdynamik die Erwartungen der Marktteilnehmer. Dies gilt nicht nur für Investoren, sondern auch für Arbeitnehmer. Aus wachsenden Ansprüchen an ein begrenztes Sozialprodukt resultieren Verteilungsprobleme. Die Symptome einer Krise der Sozialstaatlichkeit sind im Verlauf der letzten Jahrzehnte in allen Ländern aufgetreten. Nach außen bestehen sie in einer Kosten- und Finanzierungskrise. Im Kern verbirgt sich dahinter jedoch ein Verteilungsproblem: zwischen den Generationen, zwischen Gesunden und Kranken, zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen. Hinzu kommt: Soziale Leistungen werden auf Grund ihres Kollektivgutcharakters leicht überbeansprucht und damit insgesamt teurer.

Im Gesundheitswesen und System der Altersvorsorge führen die – letztlich durch den marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausgelösten – Fortschritte der Apparatemedizin und höheren Lebenserwartungen zur Verteuerung der Leistungserbringung. Massenarbeitslosigkeit schmälert indessen die Beitragsfinanzierung teurer gewordener Leistungssysteme. Diese Scherenentwicklung kann ein soziales Sicherungssystem und die zu seiner Finanzierung herangezogene Wirtschaft bis an den Rand des Zusammenbruchs belasten. Wie viel Sozialstaat eine Volkswirtschaft tragen kann, hängt einerseits von der ökonomischen Leistungsfähigkeit eines Landes ab. Andererseits ist die ökonomische Leistungsfähigkeit einer offenen Volkswirtschaft von der Last der zu finanzierenden Sozialbeiträge abhängig. Wenn die Kosten in der Form von Steuern und Sozialgaben so hoch werden, dass sie die Leistungsbereitschaft schmälern, die wirtschaftliche Dynamik drosseln, Arbeitslosigkeit verursachen und damit die Finanzierungsgrundlagen weiter schmälern, kann die Wirtschaft in eine Niedergangsspirale geraten, die immer tiefer in die Krise führt. Das gilt nicht gleichermaßen für jedes soziale Sicherungssystem. Lohnarbeitszentrierte, beitragsfinanzierte, nichtkapitalisierte Pflichtversicherungen, wie sie in Deutschland vorherrschen, sind für solche Niedergangsspiralen besonders anfällig. Um der Problematik weiter auf den Grund zu gehen, ist es nötig, die wichtigsten Typen des Wohlfahrtsstaates vorzustellen.

Jedes in unterschiedlichem Maß marktergänzende oder marktkorrigierende soziale Sicherungssystem hat seine eigene Geschichte, Organisation und Funktionsweise. So basiert der deutsche Wohlfahrtsstaat auf selbstverwalteten Pflichtversicherungen für Arbeitnehmer. Seine wesentlichen Funktionsprinzipien sind das so genannte *Äquivalenzprinzip* und das *Prinzip der unmittelbaren Verwendung von Beiträgen zur Finanzierung von Leistungen*. Das bedeutet: Eine angemessene soziale Sicherheit muss durch Erwerbstätigkeit „verdient“ werden. Es bedeutet weiterhin, dass Beiträge von den Versicherungsträgern nicht angespart (kapitalisiert) werden, sondern sofort den Leistungsempfängern zugute kommen. Ebenso sind die sozialpolitischen Regime in Schweden, England, den USA oder anderen Ländern historisch gewachsene, einmalige Gebilde. Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung (G. Esping-Andersen 1990; J. Schmid 1996; M. Schmidt 1998) vermittelt drei Grunderkenntnisse:

1. Jede Form von Sozialstaatlichkeit hängt eng mit Besonderheiten der Regulierung von Arbeitsmärkten zusammen. Die Art und Weise, wie wohlfahrtsstaatliche Politik die Verteilung von Lebenschancen und -risiken in einer Gesellschaft prägt, lässt sich im Kern auf Merkmale der Regulierung des Arbeitsmarktes und damit auf grundlegende Ansätze marktwirtschaftlicher Ordnung zurückführen (G. Esping-Andersen 1990: 21–23).
2. Die Sozialpolitik eines jeden Landes ist durch das unterschiedliche Zusammenspiel öffentlicher und privater Sicherungsformen gekennzeichnet. Die wesentlichen institutionellen Sphären der Sozialpolitik sind: Staat, Markt, Familie, Verbände beziehungsweise Organisationen des „Dritten Sektors“ zwischen Markt und Staat (G. Esping-Andersen 1990: 109).
3. Jeder Wohlfahrtsstaat bewirkt bestimmte Prozesse sozialer Schichtung („logic of stratification“ (vgl. G. Esping-Andersen 1990: 23–26, 69). Auf diese Weise entwickelt er einen seiner Struktur und Funktionsweise entsprechenden Gesellschaftsaufbau (M. Schmidt 1998).

Es ist demnach offenkundig, dass gerade die sozialstaatliche Einbettung von Märkten besondere Beharrungskräfte und historische Pfadabhängigkeiten aufweist. Diese im Vergleich zu regulativen Politikfeldern ausgeprägte institutionelle Persistenz redistributiver Politikmuster wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass gerade die Sozialpolitik von den Prozessen der globalen Marktintegration zwar beeinträchtigt ist, andererseits jedoch weiterhin rein nationale Angelegenheit bleibt. Wirtschaftlich rückt die Welt zusammen, sozial bleibt sie auf absehbare Zeit gespalten. Fragen der Einkommensverteilung, die Lohnpolitik, das Gesundheits- und Bildungswesen bleiben nationale Regelungsbereiche. Damit bleiben auch die materiellen Lebensbedingungen, Reproduktionsmuster und gesellschaftlichen Strukturen von Land zu Land unterschiedlich.

5 Unsere Argumente

Die Beiträge dieses Bandes knüpfen zum Teil an einige der vorgestellten Diskussionsstränge an (so an die Regulierungsdiskussion oder an die Debatte um „Variationen des Kapitalismus“); andere haben vorwiegend den Charakter empirischer Fallstudien sektoraler oder nationaler Prozesse der Marktkonstitution. Damit ist bereits angedeutet, dass unsere Betrachtungsperspektive größtenteils ablauforientiert ist und sich darin von der überwiegend strukturalistisch-vergleichenden Literatur zu diesem Thema unterscheidet. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen *Prozesse* der Marktkonstitution, im engeren Sinne solche der Marktschaffung, deren Entwicklungsdynamiken und Wechselbeziehungen zwischen den Rationalitäten handelnder Akteure und deren politisch-institutionellen Kontextbedingungen.

Mit Prozessen der Marktschaffung nehmen wir Problemfelder in den Blick, die am ehesten dem Credo eigendynamischer und allenfalls durch die „invisible hand“

gesteuerter Marktprozesse entsprechen müssten, wenn dies für die Erklärung realer Phänomene relevant sein sollte. Erfahrungen der Marktkonstitution in Osteuropa, in Schwellen- und Industrieländern sowie der Europäisierung und Globalisierung einzelner Märkte ergeben jedoch ein sehr viel differenzierteres Bild.

Regierungen ließen sich selten ganz auf eine radikale Marktideologie im Sinne eines neoliberalen „Masterplans" ein, sondern bevorzugten pragmatische Interventionen, die sich sogar bis hin zur staatlich erzwungenen Einführung neoliberaler Marktprinzipien erstrecken können (vgl. den Beitrag von P. Imbusch zum Fall Chile). Prozesse der Marktschaffung sind insofern nicht unbedingt durch einen Rückzug staatlicher Intervention gekennzeichnet, sondern gehen durchaus mit aktiver Moderation durch (regional-)staatliche Akteure einher (vgl. die Beiträge von S. Schwanitz und R. Czada zu Transformationsprozessen in Russland und Ostdeutschland).

Dies gilt ausdrücklich auch dort, wo die Erweiterung von Märkten mit regulativen Staatsaufgaben verbunden ist, welche etwa in Infrastruktursektoren neu entstehen oder, wie im Fall der Arzneimittel- oder Bankenregulierung, international koordiniert werden müssen (vgl. die Beiträge von J. Feick und S. Lütz in diesem Band). Die Tatsache, dass Regulierungsaufgaben zunehmend nur noch innerhalb von Mehr-Ebenen-Strukturen wahrgenommen werden können, bedeutet nicht, dass Nationalstaaten darin funktionslos sind. Vielmehr nehmen sie an der Formulierung von Spielregeln auf europäischer und globaler Ebene aktiv teil und sind anschließend für die kontinuierliche Überwachung der Regeleinhaltung verantwortlich. Die dem Nationalstaat im Zuge von „Implementationsaufgaben" verbleibenden Handlungsspielräume können im Einzelfall unterschiedlich groß sein. Eher gering erscheinen diese dort, wo nationale Regulierungsbehörden im Zuge international gesteuerter Harmonisierungsprozesse zu Dienstleistern ihrer Regulierungsklientel werden (Bsp. Arzneimittelregulierung), deren Produkte zum Handel zulassen und durch diese Zertifizierung die internationale Vermarktbarkeit dieser Produkte herstellen. Größere Handlungsspielräume scheinen Nationalstaaten in Regelungsfeldern zu besitzen, die durch schnellen technischen Wandel und/oder strukturelle Marktveränderungen gekennzeichnet sind (Bsp. Bankenregulierung oder auch Rundfunk-/Telekommunikationsregulierung). Regulierung erfordert hier schnelle und flexible Anpassung des Instrumentariums an neue Problemlagen, ständiges Mitlernen der Aufsichtsinstanzen und letztlich sektor-und einzelfallspezifische Intervention (vgl. R. Werle/U. Müller und S. Lütz in diesem Band). Regulatives Staatshandeln bedeutet hier mehr als bloße Wettbewerbspolitik und geht in der Praxis über das Bild des bloßen rahmensetzenden, „liberalen Nachtwächterstaates" hinaus.

Prozesse der Marktschaffung werden beeinflusst von sektor-, politikfeld- oder länderspezifischen Strukturen, Machtkonstellationen der handelnden Akteure und von historisch gewachsenen Mustern ihres Zusammenwirkens. Dort, wo Marktkräfte und technologischer Fortschritt auf die Überwindung von sektorspezifischen Ordnungsstrukturen drängen, wie etwa im Zusammenwachsen von Computer- und Telekommunikationsmärkten, wirken diese oftmals als institutionelle „Puffer", die solche Integrationsprozesse bremsen. Es entstehen Kämpfe um die Konstitution und Rekonstitution von Sektorstrukturen, die neue Konfliktlinien zwischen den

Verfechtern der neuen und Verteidigern der alten Ordnung aufwerfen können (vgl. R. Werle/U. Müller zu den Problemen der Konstitution eines neuen Wirtschaftssektors und Regelungsfeldes „Multimedia"). Nimmt man länderspezifische Konfigurationen wie etwa unterschiedliche Kapitalismustypen als Ausgangspunkt der Analyse (vgl. V. Schmidt in diesem Band), so werden ebenfalls institutionalisierte Beharrungskräfte offenbar, die die umstandslose Übernahme eines ausländischen Referenzmodells politökonomischer Ordnung verhindern und allenfalls den *Einbau* marktorientierter Elemente in bisher staatszentrierte oder koordinierte Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle zulassen. Märkte haben also sehr unterschiedliche Gesichter, je nach Standpunkt des Betrachters und Fokus seiner Analyse. Dies gilt gerade für solche Sektoren, die bislang eher marktfern waren und gegenwärtig Tendenzen der Vermarktlichung unterworfen sind. So folgen Wettbewerbsprinzipien im deutschen Hochschulsektor möglicherweise einer anderen Logik als in wirtschaftsnahen Sektoren, in denen Tauschbeziehungen eher durch Preise bestimmt sind und Wettbewerb eher klassischen Vorstellungen von Siegern und Verlierern entspricht (vgl. F. Nullmeier in diesem Band).

Prozesse der Konstitution von Märkten und der Neudefinition von Marktgrenzen können von Verteilungskonflikten begleitet sein und neue Gruppen gesellschaftlicher Verlierer hervorbringen. Hierbei kann es sich um Nutznießer „alter" Ordnungsstrukturen handeln, wie Unternehmen eines monopolistisch strukturierten Marktes und deren Lobbygruppen, die ihren Status quo auch gegen politische Widerstände zu verteidigen suchen. In autoritären Entwicklungsstaaten können neoliberale Erfolge sogar durch repressive Maßnahmen gegenüber Gewerkschaften und Arbeitern erkauft werden, wie der Beitrag von Peter Imbusch zeigt.

Dort, wo Marktkräfte durch Liberalisierungs-, Deregulierungsmaßnahmen oder auch durch technischen Fortschritt freigesetzt wurden, entstanden neue Dynamiken und Risiken, welche im Interesse von Bürgern, Wählern, Verbrauchern und Produzenten Eindämmung verlangen und erneute politische Interventionen nach sich ziehen. Zu denken ist hierbei an negative externe Effekte wie Umwelt- und Gesundheitsrisiken oder Finanzkrisen, die durch Internationalisierungsprozesse weltweit verbreitet werden können. Damit zeichnet sich ein neues Dilemma politischer Marktgestaltung ab: Einerseits ist die Dynamik von Märkten politisch und gesellschaftlich erwünscht, andererseits enthält diese aber auch Unberechenbarkeiten, die politisch möglicherweise nicht mehr zu bewältigen sind. Mit der Intervention in das Marktgeschehen geraten Politiker leicht in die Situation des Zauberlehrlings, der die herbeibeschworenen Geister nicht mehr besänftigen und die sozial unerwünschten Nebeneffekte entfesselter Marktkräfte nicht mehr kanalisieren kann. Der „Aufstieg des regulativen Staates" ist eine Antwort auf dieses Dilemma – ob diese ausreichen wird, muss die Zukunft zeigen.

6 Die Beiträge des Bandes im Überblick

Die Beiträge unseres Bandes behandeln unterschiedliche Facetten des Problems politischer Marktkonstitution. Die ersten vier Beiträge nähern sich dieser Frage aus unterschiedlichen *theoretischen* Perspektiven an. Anknüpfend an die „Varieties-of-capitalism"-Debatte fragt *Vivien A. Schmidt* nach möglichen Konvergenzen unterschiedlicher Kapitalismusmodelle in Europa, die durch Prozesse europäischer und globaler Marktintegration induziert werden. Sie charakterisiert drei Idealtypen kapitalistischer Ordnung, die sich durch den jeweiligen Grad an Staatsintervention, durch die Art der Beziehungen innerhalb der Industrie, aber auch zwischen Industrie, Staat und Finanzsektor sowie durch die Organisation industrieller Beziehungen unterscheiden: Im Modell des „marktorientierten Kapitalismus" (Bsp. Großbritannien) nimmt der Staat die Rolle eines liberalen Schiedsrichters zwischen Marktakteuren ein, der sich auf die Regelsetzung und die Kontrolle von deren Einhaltung beschränkt. Entsprechend wettbewerblich, kurzfristig und teils konflikthaft sind die Beziehungen im System industrieller Beziehungen, in Industrie sowie zwischen dieser und ihrer Umwelt ausgestaltet. Im Typ des „koordinierten Kapitalismus" (Bsp. Deutschland) beherrschen demgegenüber Konsensprinzipien die Beziehungen zwischen Staat, Industrie und Finanzsektor sowie das System industrieller Beziehungen. Staatliche Intervention trägt hier auf vielfältige Weise zum Gelingen von selbstbindenden Arrangements zwischen Marktakteuren bei. Im Modell des „Staatskapitalismus" (Bsp. Frankreich) agiert der Staat als umfassender Lenker der Industrie und als Organisator des Systems industrieller Beziehungen. V. Schmidt kommt zu dem Schluss, dass von einer Konvergenz nationaler Kapitalismusmodelle nicht die Rede sein kann; der Einbau marktorientierter Elemente in das deutsche und französische Kapitalismusmodell lasse auf pfadabhängige Transformationsprozesse schließen.

Nach Auffassung von *Hartmut Elsenhans* greift die Vorstellung, man benötige lediglich geeignete Institutionen, um kapitalistische Märkte zu konstituieren, zu kurz. Seine Analyse zeigt, dass „die Einbettung von Kapitalismus in ein für Arbeit günstiges Kräfteverhältnis" und die kontinuierliche Steigerung der Masseneinkommen entscheidende Momente für die Entwicklung von Märkten darstellen. Als Voraussetzung dafür nennt er die Herausbildung einer autonomen bürgerlichen Gesellschaft, die allfällige Tendenzen zur politischen Vermachtung von Märkten abwehrt. Eine bürgerliche Gesellschaft könne sich aber nur dann autonomisieren, wenn eine wachsende Zahl von Unternehmen in die Lage versetzt werde, ohne Staatsinterventionismus unter Bedingungen freier Konkurrenz Profite zu erzielen. Ebenso müssten Arbeiter in der Lage sein, ohne staatliche Stützung aufgrund ihrer Produktivität in Lohn und Brot zu kommen. Vor diesem Hintergrund entfalten sich Märkte offenbar in einem komplexen Wechselspiel von politischen, institutionellen und makroökonomischen Entwicklungen.

Die Beiträge von *Burkhard Eberlein* und von *Rainer Frericks* und *Ulrich Widmaier* befassen sich mit der Europäischen Integration und ihren Implikationen für das Projekt der Konstitution europäischer Märkte. Eberlein diskutiert den Aufstieg des „Regulierungsstaates" in Europa, der im Zuge der Privatisierung öffentlichen

Eigentums und der Liberalisierung öffentlicher Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen zu beobachten ist. War der Staat in den genannten Bereichen bislang als „Leistungsstaat“ direkt für die Bereitstellung von Leistungen verantwortlich, so muss er nun, dem amerikanischen Vorbild folgend, die Leistungserstellung durch Private überwachen. Unter Rückgriff auf die amerikanische Regulierungsdiskussion zeigt Eberlein typische Probleme staatlicher Regulierung auf (etwa „capture“ der Aufsichtsbehörden durch die Regulierten, Widersprüche zwischen wettbewerbspolitischer und sozialer Zielsetzung in der Regulierungspraxis) und plädiert in Abgrenzung von den Arbeiten Giandomenico Majones für ein Forschungsdesign, welches den politischen Charakter und die institutionelle Bedingtheit von Regulierungsprozessen in den Blick nimmt.

R. Frericks und *U. Widmaier* argumentieren, dass das Projekt der europäischen Marktintegration die Handlungsstrategien von Marktakteuren verändern kann. Aus einer Public-Choice-Perspektive heraus wird argumentiert, dass Unternehmen prinzipiell eigene Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit anstreben („rent-seeking“) und etablierte Industriezweige ihre eingespielten Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern nutzen, um für sie günstige Regulierungen zu erreichen. Weil auf europäischer Ebene nicht in allen Sektoren gleichermaßen politisch handlungsfähige Institutionen vorzufinden sind, die Heterogenität von Produkten, Produktionsprozessen und Marktgröße eine unterschiedlich große Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen erwarten lässt, ergeben sich andere institutionelle Rahmenbedingungen für die Interessenvermittlung als auf nationaler Ebene.

Die Beiträge in den Teilen II und III des Bandes haben den Charakter von Fallstudien empirischer Prozesse der Marktkonstitution in verschiedenen *Ländern* (Teil I) und S*ektoren* (Teil II). *Peter Imbusch* geht den Durchsetzungsbedingungen für den neoliberalen Umbau der chilenischen Wirtschaft in den Achtziger- und frühen Neunzigerjahren nach. Entgegen der Vorstellung einer allzu umstandslosen Durchsetzung von Marktkräften zeigt Imbusch, dass die Herausbildung einer neuen Klasse „dynamischer Unternehmer“ (im Sinne Schumpeters) nicht zuletzt auf die bewusste Förderung der als „Entwicklungsstaat“ agierenden Pinochet-Regierung zurückging, die wichtige Ministerposten mit Anhängern der Chicago-Schule besetzte und schrittweise einen radikal-monetaristischen Wirtschaftskurs auch publizistisch aufwertete. Der Erfolg des neoliberalen Umbaus ging mit einer repressiven Politik gegenüber der bis dahin mächtigen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung einher, deren Repräsentanten verfolgt, Aktivitäten teils untersagt und deren rechtliche Absicherungen außer Kraft gesetzt wurden.

Simone Schwanitz und *Roland Czada* befassen sich mit Privatisierungsstrategien in Russland und Ostdeutschland. Zum Verständnis der wirtschaftlichen Transformation Russlands muss Abschied von der Annahme eines handlungsfähigen Nationalstaates genommen werden – dies ist die zentrale These des Beitrages von Simone Schwanitz. Privatisierungsprozesse im postsowjetischen Russland wurden im Rahmen gesetzlicher Vorgaben der Moskauer Zentrale maßgeblich von den regionalen Staatseinheiten, den Föderationssubjekten initiiert und mit unterschiedlichem Erfolg auch koordiniert. Privatisierung stellt sich als konfliktreicher Prozess dar, in

dessen Anfangsphase Koalitionen von Privatisierungsbefürwortern und -gegnern innerhalb der Bürokratie miteinander über die Reichweite der Neuverteilung von Eigentumsrechten ringen. *Roland Czada* befasst sich mit dem Wechselspiel von politischer Institutionengestaltung und ökonomischer Marktdynamik. Die mit der deutschen Vereinigung bewerkstelligte Übertragung des gesamten Systems der politischen Ökonomie Westdeutschlands nach Ostdeutschland ist ein historisch einmaliges Beispiel für machtvolle Institutionengestaltung. Der Vergleich sektoraler und regionaler Marktschaffung in Ostdeutschland zeigt aber auch die Grenzen dieses Vorgehens. Die unterhalb des allgemeinen rechtlichen Rahmens liegende soziokulturelle Einbettung von Teilmärkten konnte nicht ohne weiteres vom Staat verfügt werden. Die besondere Förderung kapitalintensiver Großprojekte hat in einigen Industriezweigen sogar die selbstorganisatorische Bildung regionaler und sektoraler Governance-Strukturen behindert. Der „Aufbau Ost“ verdeutlicht, dass basale eigentumsrechtliche und liberal-demokratische Strukturen bei weitem nicht ausreichen, Märkte zu schaffen und funktionsfähig zu machen. An erster Stelle stehen hier koordinative Lenkungsstrukturen, die sektoral verankert sind. Sie bilden sich in historischen Lernprozessen, die vom Wechselspiel zwischen politischer Intervention und Marktdynamik gesteuert werden, und tragen oftmals nur informellen Charakter.

Elisabeth Wolf-Csanády und *Frank Nullmeier* widmen sich Problemen der Marktkonstitution in dem bislang eher marktfernen Kultur- und Bildungssektor. Dass Bücher nicht nur Wirtschafts-, sondern auch Kulturgüter sind, begründete bisher in Deutschland, Österreich und der Schweiz Ausnahmebestimmungen im Wettbewerbsrecht, die zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen und zur grenzüberschreitenden Preisbindung von Verlagserzeugnissen führten. Preiskartelle dieser Art kollidieren jedoch mit dem EU-Wettbewerbsrecht und werden deshalb zunehmend zum Gegenstand von Wettbewerbsverfahren der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes. Europäische Vorstöße zur Abschaffung der Buchpreisbindung treffen in Deutschland auf heftigen Widerstand der Politik, des Verlagswesens und des Buchhandels, welche bei Verbot der Preisbindung Konzentrationsprozesse im Verlagssektor und Einschränkungen der kulturellen Vielfalt befürchten.

Frank Nullmeier befasst sich mit Fragen der Einführung wettbewerbsorientierter Strukturen im deutschen Hochschulwesen. Im Unterschied zu Liberalisierungsvorhaben in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, so die These, gehe es im Hochschulsektor um die Einführung einer anderen Art von Wettbewerblichkeit als die einer Marktkonkurrenz. Nullmeier unterscheidet hierbei *agonalen Wettbewerb*, welcher mit der Vorstellung von Siegern und Verlierern verbunden ist, von *differentiellem Wettbewerb,* der lediglich auf die relative Steigerung der eigenen Position gegenüber einer Anzahl von Bezugspersonen zielt, also eher mit Statuswettbewerb zu umschreiben ist. Prozesse der Vermarktlichung scheinen derzeit vornehmlich auf mehr Differenzierung zwischen unterschiedlichen Bildungsinstitutionen abzustellen, wobei die bildungspolitische Debatte hierzu erst in den Anfängen steckt.

Jürgen Feick und *Susanne Lütz* greifen noch einmal den Zusammenhang von Marktexpansion und der wachsenden Bedeutung regulativer Staatstätigkeit in Regulierungsfeldern auf, in denen es in erster Linie um die Vermeidung negativer Ex-

ternalitäten, also um Formen der Sicherheitsregulierung geht. Im Fall der Zulassung von Arzneimitteln zielen regulative Maßnahmen auf die Sicherstellung von Qualitätsstandards für Arzneimittelprodukte und deren Herstellungsprozess. Im Zuge rapider Innovationsschübe und Internationalisierungsprozesse in der Pharmaindustrie, aber auch von Pharmaskandalen grenzüberschreitenden Ausmaßes geraten regulative Arrangements in den Achtzigerjahren unter Harmonisierungsdruck. Die Supranationalisierung des Zulassungswesens auf europäischer Ebene und die Gründung globaler Abstimmungsgremien in Fragen regulativer Harmonisierung folgt Prozessen der Markterweiterung und verstärkt umgekehrt die „Vermarktlichung" der mit der Arzneimittelzulassung befassten nationalen Verwaltungen.

Im Finanzsektor zielen Formen regulativer Marktkorrektur darauf, die Risiken von Finanzgeschäften einzudämmen und auf diese Weise der Entwicklung von Finanzkrisen vorzubeugen. Entgegen landläufiger Annahmen der Globalisierungsdiskussion zeigt *Susanne Lütz*, dass es im Finanzsektor auch mit zunehmender Entgrenzung von Märkten nicht zu einem Rückzug des Nationalstaates aus regulativen Arrangements oder zu einer Absenkung regulativer Sicherheitsstandards gekommen ist. Vielmehr haben sich Formen und Strukturen der Finanzmarktregulierung den jeweils auftretenden Regulierungsproblemen angepasst und insofern erheblich weiterentwickelt. Gegen Ende der Neunzigerjahre sind nationale Strukturen der Finanzmarktregulierung durch „public-private partnerships" geprägt, die wiederum in pluralisierte Abstimmungsnetzwerke auf internationaler Ebene eingebettet sind.

Raymund Werle und *Ulrich Müller* befassen sich mit dem Zusammenhang von technischer Entwicklung und der Neukonstituierung von Märkten, ein in den anderen Beiträgen nicht thematisiertes Problem. Selbst in einem Feld wie der technischen Kommunikation, das von raschem technischen Wandel und verschwimmenden Grenzen zwischen Marktsegmenten wie der Telekommunikation und den Massenmedien geprägt ist, rekonstituieren sich Märkte nicht automatisch. Werle/Müller zeigen, dass dem technischen Zusammenwachsen beider Sektoren zu einem neuen „Politikfeld Multimedia" nicht notwendigerweise auch eine Konvergenz relevanter Institutionen wie Regulierungs- oder Verbandsstrukturen folgt. Vielmehr entsteht ein Kampf um die neue institutionelle Ordnung, der zwischen Verteidigern des regulativen Status quo (etwa den im Bereich der Medienregulierung bislang zuständigen deutschen Bundesländern oder etablierten Verbänden) und neuen Akteuren wie neugegründeten Verbänden oder Medienkonzernen ausgetragen wird.

Literatur

Albert, Michel (1992): Kapitalismus contra Kapitalismus. Frankfurt a.M./New York: Campus

Berger, Suzanne/Dore, Ronald (Hrsg.) (1996): National Diversity and Global Capitalism. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

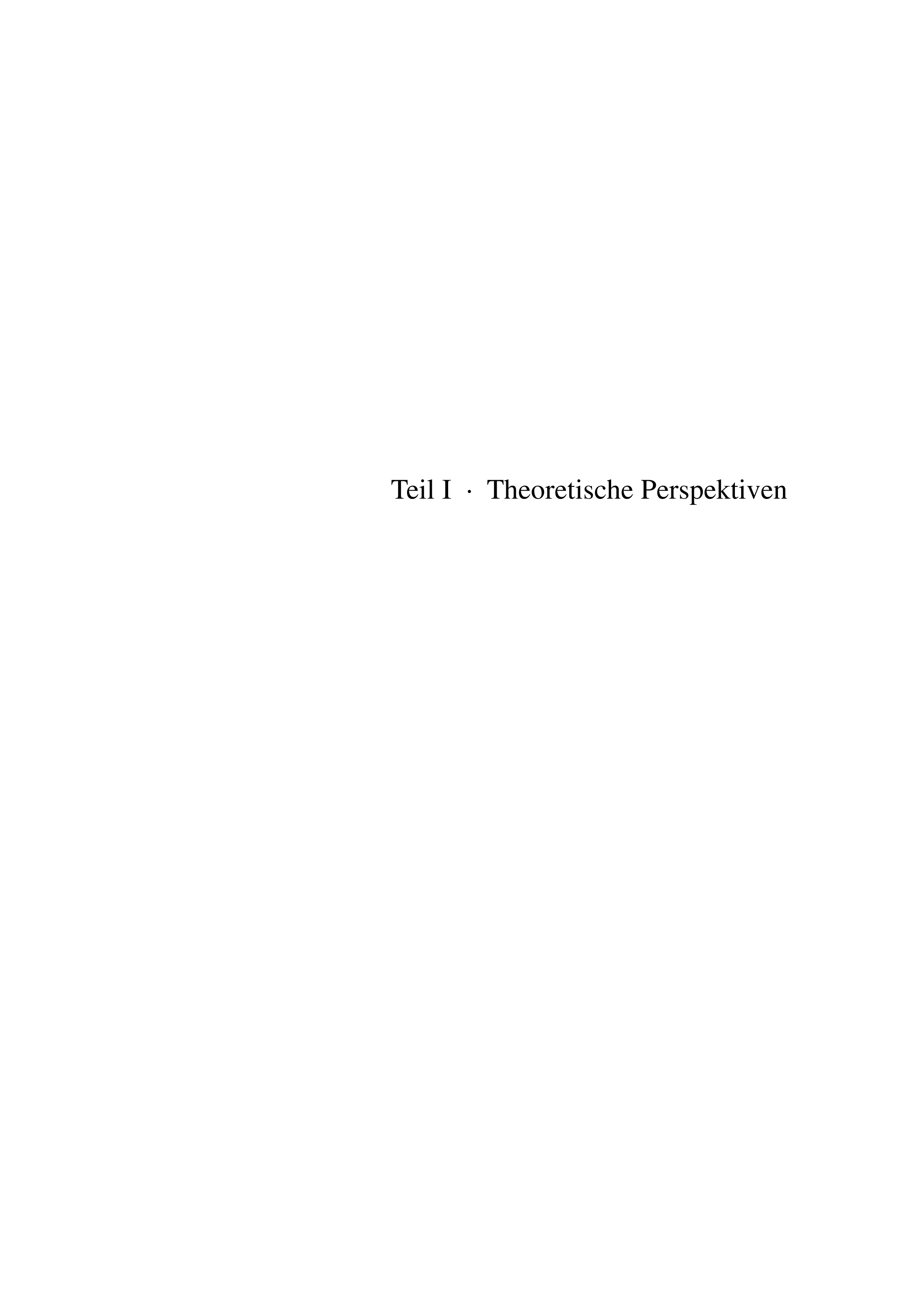
Boyer, Robert (1996): The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but Still the Century of Nations? In: S. Berger/R. Dore (Hrsg.) (1996): 29–59

Brose, Hanns-Georg/Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1999): Institutioneller Kontext wirtschaftlichen Handelns und Globalisierung. Marburg: Metropolis

Cerny, Philip G. (1997): Paradoxes of the Competition State. The Dynamics of Political Globalization. In: Government and Opposition 2. 251–274

Cox, Andrew (Hrsg.) (1986): State, Finance and Industry: A Comparative Analysis of Post-war Trends in Six Advanced Industrial Economies. Worcester: Wheatsheaf Books
Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1997): Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity. London/Thousand Oaks: Sage
Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1998): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt a.M.: Campus
Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (2000): Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik. Reihe Grundwissen Politik. Opladen: Leske+Budrich (erscheint im Herbst)
Czada, Roland/Wollmann, Helmut (Hrsg.) (1999): Von der Bonner zur Berliner Republik. Leviathan-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag
Dyson, Kenneth (1992a): The Politics of German Regulation. Aldershot/Brookfield: Dartmouth
Dyson, Kenneth (1992b): Theories of Regulation and the Case of Germany: A Model of Regulatory Change. In: K. Dyson (Hrsg.) (1992a): 1–28
Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press
Friedman, Milton (1982): Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press
Fuchs, Gerhard/Krauss, Gerhard/Wolf, Hans-Georg (Hrsg.) (1999): Die Bindungen der Globalisierung. Interorganisationsbeziehungen im regionalen und globalen Wirtschaftsraum. Marburg: Metropolis
Grande, Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat. Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung. In: K. König/A. Benz (Hrsg.) (1997): 576–592.
Grande, Edgar/Eberlein, Burkard (1999): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: R. Czada/H.Wollmann (Hrsg.) (1999): 631–651
Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: American Journal of Sociology 91. 481–510
Hall, Peter A. (1986): Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France. Cambridge: Polity Press
Herrigel, Gary (1996): Industrial Constructions. The Sources of German Industrial Power. Cambridge: Cambridge University Press
Hilferding, Rudolf (1910): Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus. Wien: Ignaz Brand & Co.
Hirsch, Joachim (1996): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv
Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.) (1997a): Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press
Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.) (1997b): Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Hollingsworth/Boyer (Hrsg.) (1997a): 1–49
Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors. New York/Oxford: Oxford University Press
Hollingsworth, J. Rogers/Boyer, Robert (Hrsg.) (1997): Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press
Kay, John/Vickers, John (1988): Regulatory Reform in Britain. In: Economic Policy 8. 285–351
Kitschelt, Herbert et al. (Hrsg.) (1999): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: University Press
König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post, Telekommunikation und Rundfunk. Baden-Baden: Nomos
Lehmbruch, Gerhard (1998): Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik: Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe. In: R. Czada/G. Lehmbruch (Hrsg.) (1998): 17–61
Lehmbruch, Gerhard/Singer, Otto/Grande, Edgar/Döhler, Marian (1988): Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. PVS-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag: 251–283
Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immer währender Prosperität: Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts. Frankfurt a. M.: Campus
Lütz, Susanne (1997): Die Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten. In: Politische Vierteljahresschrift 3. 475–498
Lütz, Susanne (1999): Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch. In: R. Czada/H. Wollmann (Hrsg.) (1999): 651–671
Majone, Giandomenico (1996): Regulating Europe. London/New York: Routledge

Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences to Changes in the Mode of Governance. In: Journal of Public Policy 2. 139–167
Müller, Jürgen / Vogelsang, Ingo (1979): Staatliche Regulierung. Baden-Baden: Nomos
North, Douglass C. (1981): Structure and Change in Economic History. New York: Norton
Ouchi, William (1980): Markets, Bureaucracies, and Clans. In: Administrative Science Quarterly 25. 129–141
Piore, Michael J. / Sabel, Charles F. (1985): Das Ende der Massenproduktion. Berlin: Wagenbach
Polanyi, Karl (1988): The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Patrick Kenis / Schneider, Volker (Hrsg.), Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. / New York: Campus: 213–273
Röpke, Wilhelm (1962): Vom Wesen des Wohlfahrtsstaates. In: Ders.: Wirrnis und Wahrheit. Ausgewählte Aufsätze. Stuttgart: E. Rentsch: 294–303
Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.: Campus
Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich
Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen: Leske+Budrich
Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt a.M.: Campus
Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. Oxford: Oxford University Press
Soltwedel, Rüdiger (1984): Mehr Markt am Arbeitsmarkt: Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik. München: Philosophia-Verlag
Soskice, David (1999a): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: H. Kitschelt et al. (Hrsg.) (1999): 101–134
Soskice, David (1999b): Globalisierung und institutionelle Divergenz: Die USA und Deutschland im Vergleich. In: Geschichte und Gesellschaft 25. 201–225
Streeck, Wolfgang (1991): On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Matzner, Egon / Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment. Aldershot / Hants: Edward Elgar: 21–61
Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (1985a): Community, Market, State, and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: W. Streeck / P. C. Schmitter (Hrsg.) (1985b): 1–29
Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (1985b): Private Interest Government: Beyond Market and State. London / Beverly Hills: Sage
Sydow, Jörg (1992): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden: Gabler
Unger, Brigitte / van Waarden, Frans (Hrsg.) (1995): Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response. Aldershot / Brookfield: Avebury
Voelzkow, Helmut (1999): Die Governance regionaler Ökonomien im internationalen Vergleich: Deutschland und Italien. In: G. Fuchs / G. Krauss / H.-G. Wolf (Hrsg.) (1999): 48–91
Vogel, Stephen K. (1996): Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. Ithaca / London: Cornell University Press
Waarden, Frans van (1995): Persistence of National Policy Styles: A Study of their Institutional Foundations. In: B. Unger / F. van Waarden (Hrsg) (1995): 333–372
Wilks, Stephen / Wright, Maurice (Hrsg.) (1987): Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan. Oxford: Clarendon Press
Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press
Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press
Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
Zysman, John (1983): Governments, Markets and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Oxford: Martin Robertson
Zysman, John (1994): How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. In: Industrial and Corporate Change 1 (1): 243–283



Teil I · Theoretische Perspektiven

Still Three Models of Capitalism? The Dynamics of Economic Adjustment in Britain, Germany, and France[1]

Vivien A. Schmidt

Since the l980s, globalization and European integration have been potent forces for change in European member-states' macroeconomic, microeconomic, and even socioeconomic policies, promoting monetary convergence and austerity, pushing market liberalization and deregulation, and pressing for the downsizing of governments and their welfare state functions. With these changes in policies, moreover, has come a reconfiguration of European countries' traditional models of capitalism – *market capitalism, managed capitalism, and state capitalism* – along three dimensions: in the structure of business relations, of government relations with business and labor and of relations between management and labor.

My discussion relies very much on the "varieties of capitalism" literature, although it adds to it in two basic ways. First, I define a third ideal-typical model of capitalism, state capitalism, to add to the two that are the focus of the current literature, market capitalism and managed capitalism, usually called (following Peter Hall and others) the "liberal market economy" and the "organized market economy" or the "coordinated market economy" (following David Soskice) (see P. Hall 1997; D. Soskice 1991). Today, this third model of state capitalism only occasionally appears, but always subsumed under the second, as a form of "coordinated capitalism" or "network-oriented capitalism" when distinctions are made between Germanic and Latin models as opposed to the Anglo-Saxon model of "market-oriented capitalism."[2] And yet, in the earlier literature, this third model was very clearly identified, finding pride of place as "statism" next to "liberalism" and "corporatism" (as Peter Katzenstein labeled them).[3]

The reason for the elimination of state capitalism stems mainly from the assumption that today the third model has lost its empirical validity as much as its normative value. Such an assumption is premature, as I will argue below, at least regarding its empirical validity. But it is not entirely wrong if one's focus is primarily on only two of the three dimensions, on the structure of business and industrial relations. However, it leaves out the structure of government relations with busi-

1 Paper presented at the Wissenschaftszentrum, Berlin (Nov. 18, l998) and at the London School of Economics (Nov. 19, 1998). I would like to thank Fritz W. Scharpf, Wolfgang Streeck, Bob Hancké, Susanne Lütz, Mark Thatcher, and Linda Weiss for their comments.

2 See M. Rhodes/B. van Apeldoorn (1997). Exceptions to this are when scholars focus on one dimension of capitalism alone, for example, on the structure of business relations, which is often divided into Anglo-Saxon, Germanic, and Latin corporate governance structures. See, for example, H. De Jong (1997).

3 See P. Katzenstein (1978). For similar distinctions see A. Shonfield (1965).

ness and labor, which in fact remains significant for countries conforming to the classical model of state capitalism, despite their adoption of elements of the two other models, and is also not insignificant for the other two models. Thus, my classification's second addition to the "varieties of capitalism" literature of today is to "bring the state back in."

The bulk of this chapter, however, is not focused on creating a typology of capitalism but, rather, on detailing how countries that conform to these three models of capitalism have changed in response to the pressures of globalization and European integration.[4] Through an examination of the changes in Great Britain, Germany and France, the chapter seeks to illuminate the dynamics of economic adjustment. It will argue that, while countries such as Britain that were already market capitalist have only become more so and countries such as Germany that were managed capitalist have so far remained that way, despite strong global and European pressures favoring market capitalism, countries such as France that were state capitalist have become less so, but they have not therefore become either market or managed capitalist.

2 The Three Classical Models of Capitalism

Until the 1980s, capitalist systems in advanced industrialized countries typically conformed to one of three classical models:

1. market capitalism, where the liberal state allows economic actors to operate autonomously and to decide for themselves on the directions of their economic activity;
2. managed capitalism, where the "enabling" state encourages economic actors to operate cooperatively and to coordinate the direction of their activities with one another and the state; and
3. state capitalism, where the interventionist state organizes cooperation among autonomous economic actors and directs their economic activities (see Table 1).

These ideal-typical models tend to have three main distinguishing components that require separate elucidation: the structure of business relations, which encompasses the institutional interactions between industry and finance and among firms; the structure of government relations, which concerns the institutional interaction be-

4 This typology is not intended to represent some ideal or idealized forms of capitalism but rather ideal-types developed from inductive sets of empirical generalizations. Although one can argue convincingly that each advanced industrialized country has its own distinctive model of capitalism (see C. Crouch/W. Streeck 1997), the categorization developed herein is nevertheless helpful not only as a heuristic device to illuminate similarities among individual countries but also as a key to understanding the direction of reform undertaken by governments in response to global and European pressures. For these ideal-types have themselves been idealized by policymakers, in far as they have been used as models to emulate. Thus, identifying the classical models of capitalism is doubly useful since these represent at one and the same time empirically-grounded ideal-types of the past and normative ideals for the present.

Table 1 Characteristics of the Classic Models of Capitalism

	Market capitalism	Managed capitalism	State capitalism
Business relations	Market driven	Non-market managed	State organized
Interfirm relations	Individualistic, competitive, contractual	Mutually reinforcing Network-based	State mediated, Competitive
Industry-finance	Distant	Close	State mediated
Investment	Short-term view	Long-term view	Medium-term view
State relations	Arm's length	Negotiated	State directed
State characteristics	"Liberal" arbiter	"Enabling" facilitator	"Interventionist" leader
Wage-bargaining	Market reliant	Coordinated	State controlled
Management-labor relations	Adversarial	Cooperative	Adversarial
State role in wage-bargaining	Bystander	Coequal or bystander	State imposed

tween state and firms and state and labor; and the structure of industrial relations, which includes wage-bargaining and management-labor relations. These interconnected components lead to distinctive models of capitalism, although actual countries may sometimes mix and match along the three dimensions.

In market capitalism, business relationships are market-driven. Inter-firm relations are individualistic and competitive, with interaction among firms at arm's length and contractual. Industry-finance relations are similarly distant, with industry dependent on the financial markets for capital, and therefore short-term in view because of the markets' focus on quarterly reports and profits. Government relations with business are also at arm's length, with the state role limited to setting rules and settling conflicts, often leaving the administration of the rules to self-governing bodies or semi-independent regulatory agencies. Otherwise, the state deals with business reactively, providing aid on an ad hoc basis through supply-side measures such as tax credits for investment. Finally, industrial relations tend to rely on the market, with the state a bystander in highly decentralized, often fragmented wage bargaining consisting of negotiations between individual employers and employees, while management-labor relations are at best neutral if not adversarial.

In managed capitalism, business relationships are not managed by the market. Inter-firm relations are mutually reinforcing, with interaction among firms coordinated through a network-based sharing of information and corporate strategies. Industry-finance relations are close. Industry depends more on the banks than the markets and thus takes a more long-term view, because the banks are more focused on increasing market share and company value rather than profits. Government re-

lations with business, moreover, tend to be negotiated: the state acts as an "enabler" of business activity, taking action not simply to arbitrate among economic actors but to facilitate their activities, often leaving the rules to be jointly administered by them. Finally, industrial relations tend to be cooperative, with the state either a co-equal or a bystander in wage-bargaining between self-organized, cohesive management and unions.

In state capitalism, business relationships tend to be state-organized. Inter-firm relations are mediated by the state, while interaction between firms when not mediated by the state is generally as competitive and distant as in market capitalism except where there are ties through cross-shareholding akin to the managed capitalist model. Industry-finance relations are similarly state-mediated. Industry is more dependent upon the state than banks or markets and takes a more medium-term view due to the state's greater focus on national politico-economic priorities than on firm value or profits per se. Therefore, business-government relations tend to be state-directed, with the state influencing business development through planning, industrial policy, or state-owned enterprises. It often picks winners and losers rather than only arbitrating among economic actors or facilitating their activities. Government relations with labor, by contrast, tend to be distant, although also state-controlled. Wage-bargaining is largely determined by the state, which often imposes its decisions on fragmented unions and business, while labor-management relations are mostly adversarial.

Although no one country has entirely fit any of these ideal-types, certain countries have come closer than others, if not always because of their structural organization then because of their philosophical ideals. Thus, the United States has long been seen as representing the ideal-typical model of market capitalism, while in Europe, Great Britain has represented the closest approximation to this model, especially since Thatcher.[5] The smaller European democracies such as Sweden in the l970s, the Netherlands up until the l980s, and Austria still today are the closest to the ideal-typical model of managed capitalism (see P. Katzenstein 1985) although among the larger advanced industrialized countries, Germany comes closest to the model and generally is used to illustrate it (see P. Katzenstein 1989; D. Soskice 1991). Even the "third Italy" could qualify as a regionally-based equivalent of managed capitalism (see R. Locke 1995). Finally, France has been the ideal -typical model of state capitalism,[6] although Japan could also be cited here due to its close business-government relationship, although the structure of business relations better matches the model of managed capitalism, while the structure of industrial relations is somewhere between managed and market capitalism.[7] Even Italy, in particular the "first Italy" of large firms and nationalized enterprises with highly un-

---

5 On the U.K., see D. Soskice (1991).

6 "State capitalism" has been used to describe France in particular by J. Hayward (1973); see also V. Schmidt (1996).

7 On the similarities between the French and the Japanese model, see the discussion in V. Schmidt (1996: Ch. 1). On the distinctiveness of the Japanese model, see R. Dore (1997).

ionized workforces, albeit the weakest case of state capitalism, approximates the model, although it has mainly been state-led by indirection.

In the last quarter of the twentieth century, the forces of globalization have greatly affected all three models of capitalism along all three dimensions. The internationalization of financial markets and trade has promoted change in the structure of business relations. As business across advanced industrialized countries has grown bigger, becoming more autonomous and international in scope, it is more dependent for capital on financial markets than on the banks or the state. This, together with government deregulation and privatization, in turn, has helped loosen the traditional ties between business and government. Business not only enjoys greater mobility but also experiences less direct governmental interference or constraint – given governments' liberalizing tendencies that have eased the rules governing business, substituted more formal, arm's-length relations through regulatory agencies, and moved countless state-owned firms into the private sector (see V. Schmidt 1999a). Finally, the increasing mobility, autonomy, and independence of business has also shifted the balance in industrial relations. Business has become stronger in bargaining power while labor has weakened as it has increasingly lost its protective governmental support. In turn, this has incited labor to become less adversarial if not more cooperative, and generally has made wage-bargaining more market-reliant and decentralized.

Globalization, in short, has pushed all countries' economic management systems toward market capitalism. Europeanization has only enhanced this, given the added competitive pressures and common deregulatory rules that directly promote market capitalist kinds of reforms. This does not mean, however, that in response to globalization and/or Europeanization, all countries are now converging on market capitalism, with increasingly autonomous firms, arm's-length business-government relations, and market-reliant industrial relations. Much the contrary. Although some countries have indeed become highly market capitalist, in general these are the ones that already had been market capitalist before. Other countries, by contrast, have seemingly succeeded in incorporating elements of market capitalism without as yet destroying their alternative model of capitalism – in particular those that fall more or less under the rubric of managed capitalism. And yet others have largely transformed their economic management systems through market capitalist reforms without, however, becoming market capitalist systems – generally countries that were traditionally state capitalist.

However, even though the overall patterns of economic management in non market-capitalist countries have not as yet succumbed to market capitalism, certain sectors, such as the financial markets and telecommunications, have indeed become highly market capitalist, while certain firms, mainly the larger multinationals, have been adopting market capitalist practices. And if more and more sectors and multinational firms also become more market capitalist, and if national patterns do not reassert themselves, all advanced industrialized countries' economic management systems may indeed come to approximate the market capitalist model. But for the moment at least, as I argue, this is not the case.

To illustrate the changes in these models of capitalism, in the following sections I use Great Britain for the model of market capitalism, Germany for managed capitalism, and France for state capitalism. For each country, I consider first the postwar configuration and how it fit one of the three classical models of capitalism, and I then explore how these countries and/or the models of capitalism they typify have changed in the face of globalization and Europeanization.

3 The Deepening of British Market Capitalism

Of all the member-states of the EU, Britain – by far the most market capitalist even prior to reform – has probably gone the farthest in instituting reforms promoting a market capitalist system. The British economy has long been more liberal and open than most of its continental European counterparts; business relations have been more individualistic and competitive; the government's relationship with business and labor has always been less close; and management-labor relations have often been more adversarial. By the late l970s, moreover, the country's greater exposure to global forces, the declining competitiveness of business, and the crisis of its economy, combined with the accession to power of Margaret Thatcher, with her ideological commitment to bringing Britain closer to the market capitalist ideal, led Britain to introduce market capitalist reforms earlier than other EC member-states and in many ways to act as the impetus for their spread in Europe. The reforms that followed Thatcher's election in l979 and that continued through the l980s and into the l990s brought Britain much closer to the ideal-typical model of market capitalism than before at the same time that the Thatcherite reform project has served as the market capitalist ideal for other countries to emulate and even, in certain instances, for the EU Commission to generalize to the EU as a whole.

3.1 The Postwar Model

Market-driven business relations and the split between industry and finance, the more or less hands-off approach to business of a liberal state, and decentralized, adversarial labor relations were already present prior to the Thatcherite reforms. Yet, Britain fell far short of the ideal-type of market capitalism outlined above. Business relations tended to be much less market-driven than they were to become as a result of deregulation and privatization. In many areas, although the structure of interfirm interaction remained highly individualistic, arm's-length, and contractual, the behavior often belied the structure. A 'gentlemanly' style tended to moderate competitive behavior, leading to a softer kind of capitalism characterized by tacit understandings and cartel-like arrangements. Nevertheless, industry and finance remained separate: industry gained much of its financing either through retained earnings or through the sale of equity and bonds, and relied on the banks only for short-term operating funds. As such, industry and finance were "autonomous bargaining partners," (J. Zysman 1983: 70) with finance having little understanding of

or concern for the long-term needs of industry, focusing more on quarterly reports and profits rather than on any longer-term questions of firm value or market share.

Within this context, the government's focus on maintaining the pound sterling as an international currency, regardless of its deleterious effects on business investment, ensured an alliance with the financiers often against the interests of business (A. Shonfield 1958). Government macroeconomic policies that discouraged investment, however, were not the sole cause of business decline.[8] Rather, they only added to the problems of an industrial structure plagued by low investment, aging plants, poor management, and poor labor relations. These contributed to the decreasing international competitiveness of British products, which tended to be low in quality and high in cost (in particular when the pound was strong).[9]

Successive governments, moreover, did little to solve the problems. They were generally reticent to intervene in the microeconomic sphere, and when they did, were not effective. Britain's liberal state apparatus and laissez-faire ideology, which found expression in the "abiding prejudice which sees it as the natural business of government to react – not to act," (A. Shonfield 1965: 386) did not stop governments from having nationalized enterprises or trying planning experiments similar to those of French state capitalism and social concertation ones similar to those of the managed capitalism of the smaller European countries; they just ensured that they would not succeed.[10]

More generally, however, Britain's traditional pattern of government relations with business has been one in which the British "spectator state" maintained a "hands-off" approach to business (W. Grant 1995). This often meant allowing business to organize its own regulation informally, by setting its own rules and policing itself. Business accommodation was also promoted through the informal relationships between civil servants and businessmen in many spheres as well as through the ministerial departments that acted as the semi-official sponsors of given businesses within the machinery of government (W. Grant/J. Sargent 1987). All together this allowed for a comfortable, often not very competitive, capitalism in which insiders remained inside and outsiders were kept out.

But however much postwar Britain's sometimes interventionist and not-so-competitive business-government relationship departed from ideal-typical market capitalism, British industrial relations departed even more. Although it fit the model in terms of the fragmentation of management and unions, the adversarial nature of labor-management relations, and the decentralization of wage-bargaining, the particularities and interaction of these features of the industrial relations system ensured that the state itself would have to take a much more active role than the ideal allowed. Because decentralized wage-bargaining involved not individual contracts between employer and employee but rather collective bargaining agreements;

8 For the full range of causes of UK decline, see D. Coates (1994).
9 S. Broadberry/N. Crafts (1996); C. R. Schenk (1994); N. Tiratsoo/J. Tomlinson (1998).
10 On statist experiments, see J. Hayward (1974); on corporatist experiments, see K. Middlemas (1979) and J. T. Winkler (1976).

because union fragmentation did not prevent their centralized organization or density of membership; and because management fragmentation obviated a united front against labor demands, Britain experienced the kinds of wage rises that forced successive governments to intervene in order to ensure the macroeconomic health of the country.[11] Whereas British governments may have maintained a hands-off approach with regard to relations with business, they maintained no such approach to labor.

However, unlike in state capitalism, British governments did not micromanage. They respected both management and labor's preference for "voluntarism," which meant free collective bargaining (and even the absence of laws to structure and limit labor-management conflict, such as no-strike rules subsequent to an agreement or a "duty of peace" in negotiations, as in Germany). Nor did it allow for a more corporatist set of arrangements, as in managed capitalism, given the general sense that a long-term incomes policy could not be built on anything other than voluntary cooperation and a recognition that formal incomes policy would demand recasting the whole industrial relations system (K. Middlemas 1986: 156). Rather, it entailed using macroeconomic policy after the fact to seek to moderate wage rises. The resulting reactive approach to wage-bargains, however, was largely responsible for the stop-go pattern of economic policymaking so detrimental to business competitiveness and ultimately also to employment.[12]

This pre-Thatcher postwar British model of capitalism was still market capitalist, but not a very pure variant, at least compared to the ideal-type. But not even the United States, which was commonly held up as the ideal, was a very pure variant. In the U.S. as well, declining industries received large subsidies on an ad hoc basis while protected markets sat alongside more open, competitive ones. Deregulation and privatization beginning in the mid l970s was to change this in the U.S., as it was in the U.K. beginning in the early to mid l980s. There were to be fewer subsidies, and a more arm's-length and distant relationship between business and government. For Britain, however, this meant more radical change than for the U.S. Whereas in the U.S., arm's-length relationships between business and government already were formalized through a regulatory model of policy implementation, in Britain it meant the end of the administrative model, with more informal interactions between civil servants and business as well as self-regulation. Change also came in industrial relations, in the U.S. as in the U.K., when Reagan and Thatcher each effectively crushed the unions with highly symbolic resistance to major strikes.

11 For an illuminating account of the relationship of incomes policies to macroeconomic policy, see F. Scharpf (1991: Ch. 5).

12 On the dynamics of the "stop-go" policies that were a major constraint to business growth and investment, see S. Pollard (1992) and J. Tomlinson (1990: 257–261).

3.2 The Enhancement of Market Capitalism

With the advent of Margaret Thatcher, Britain moved back toward its market capitalist roots. Thatcher sought to strip away what she saw as the twin evils of "socialism" and "corporatism, which meant radically restructuring business relations, government relations with business and labor, and industrial relations, for which she had not only had the political will but also the institutional capacity. The Thatcher government was, if anything, more interventionist than previous governments but, at the same time, intended to do away with government interventionism in order to create a truly market capitalist economy. Ultimately, it ensured that the limited role of the state would be diminished even further, with the "spectator state" becoming even more of a spectator (W. Grant 1995).

The government's interventionism began, as always, with macroeconomic policy, in this case rejecting Keynesian demand-management for monetarism, and only subsequently moving to the microeconomic sphere – deregulating and privatizing business to increase its competitiveness and deregulating industrial relations to increase the flexibility of the labor market. The macroeconomic policies had a significant impact on business. The tight monetary policies that very quickly led to a major appreciation of the pound sterling had a devastating effect on manufacturing firms, which almost overnight found British goods priced out of foreign markets, while domestic markets were flooded with lower priced foreign ones. Thatcher's immediate response was to dismiss business complaints as rubbish, assuming that her monetarist policies, together with the reduction in subsidies to nationalized industries, would force firms to become more competitive through cost-cutting and labor-shedding (see G. Howe 1994; N. Lawson 1993: 56–59). Instead, British firms went bankrupt or were bought by foreign companies.

In fact, since the late l970s the British state has exposed business to greater international competition and the vagaries of the market without the level of government support and government-initiated restructuring as in France or the level of business cooperation and labor concertation as in Germany. Having been left to sink or swim on its own, British industry has sunk more often than not. The policies that invited foreign competitors in on the mistaken assumption that British industry would rise to meet the challenge, together with the more arm's-length relationship between business and its stakeholders as well as government, seems to have left much of British industry less competitive than its continental counterparts. And yet, foreign-owned industry in Britain has done reasonably well, as have some large British multinationals such as ICI and British Airways. This is due not only to the welcoming investment environment (in particular, the low taxes on business) but also to the low wage costs, high labor flexibility, and comparatively little labor militancy. And it means that Britain, having been disdained for years for its failing industries and low productivity, has now become a preferred host for foreign direct investment (FDI). Its industries are now worthy global competitors, even if there are many fewer of them, with many of these foreign owned. This transformation came about through the restructuring of business relations via the liberalization of the financial markets and the privatization of major monopolistic public enterprises.

For one, the "big bang" of 1986 produced not only a tremendous expansion in the financial markets, with a concomitant change toward more competitive patterns of behavior within the City, but it also pushed industry-finance relations farther in the traditional direction, toward greater separation. The exponential growth of the liberalized financial markets simply reinforced business' reliance on the markets for capital and decreased even further its bank-borrowing, with the traditionally high level of market capitalization of firms having grown while bank financing dropped even further. The changes in the culture of the financial markets, from a more "gentlemanly" set of attitudes to the rough-and-tumble of takeover artists and the like, also imposed greater pressures on firms for corporate performance, meaning positive quarterly reports that showed profits and promised dividends. Moreover, the rise of institutional investors has added pressures in terms of corporate governance, in particular with regard to greater transparency and attention to shareholder value.

These changes, in turn, affected interrelationships among firms, which have given up much of the clubbishness and gentlemanliness of the past, and have become more competitive and individualistic as a result. For the large, highly market capitalized firms, moreover, they have also diminished stability by encouraging takeovers as solutions to performance problems. For the small and medium-sized firms, unable to take advantage of the financial markets, the banking-industry partnerships, or the close supplier relationships of managed capitalism, they have done little to resolve problems due to a lack of cash.

The greatest changes in the structure of business relations, however, have been related to privatization and deregulation. Privatization of monopolistic public enterprises in particular has moved inter-firm relations farther in the direction of market capitalism, while deregulation of the markets in which privatized firms operated promoted greater competition. The sheer amount of privatization alone was enough to change the structure of inter-firm relations (by 1987, 40 percent of the state-owned industrial sector, or nineteen state industries, had been privatized) and to exert pressures for corporate performance. This did not always mean an improvement in performance, however, since the problems of British management remained, whether public or private, thereby often leaving the privatized companies more vulnerable to foreign takeover.

With all of these changes, it is not sufficient to say just that the early deregulation and privatization by government, together with subsequent European-led deregulation, has ensured that the traditional arm's-length relationship between business and government has become even more distant. It has done more than this, since it also changed the terms of that relationship. From the "hands-off" state, Britain has gone to a more regulatory state, in which arm's-length relations have gone from leaving business alone to organize and police itself to one in which independent agencies and laws regulate business activities. Paradoxically, therefore, one could argue that the liberal state has in fact become more interventionist, since the agents of the state, in the form of regulatory agencies and courts, are now involved in determining activities which in the past were more the purview of busi-

ness through private governments and/or accommodation by civil servants. But this is not an entirely accurate interpretation of what has actually happened, since the independent agencies and courts are not so much interventionist agents of the state as arbiters of the rules of the game, much as in the United States.

The new government relationship with business, moreover, is more truly arm's-length. This was most evident in the reduction of the traditional subsidy programs, although this did not stop bail outs for firms with some kind of national symbolism, such as Rover (even if it meant a subsidy to the foreign acquirer, BMW), the naval ship yard of Gowan, or the coal mining industry. Most importantly, however, the government sought to put an end to the cozy relationships between managers and civil servants in government departments which were mostly hidden from public view. Self-regulation would continue to be supported wherever possible, although increasingly independent regulatory agencies were substituted where self-regulation could not be counted on to stem anti-competitive practices, while laws were increasingly substituted for voluntary agreements and codes.[13] Although some of the increasing jurification and regulation was the result of external pressures from the EU, which has tended to codify the rules much more than the British,[14] most was the result of internal dynamics designed to curb excesses and abuses and to promote fair competition.

Deregulation in industry was complemented by deregulation in industrial relations. But here too, in many cases this meant more, not less, regulation and law. Still, whereas deregulation of industry eliminated many restrictions to business operation, deregulation of industrial relations increased statutory control of unions (see R. Hyman 1994). More specifically, Thatcher sought to create a freer labor market with a greater degree of "flexibility" in employers' ability to hire and fire and a higher degree of decentralization in bargaining in which employers individually negotiate wages with employees. The idea was to have workers with weaker, more decentralized unions (if any) and fewer job protections and management with fewer restrictions on hiring and firing in order to enable individual employers and employees to respond quickly and efficiently to changing market conditions. To this end, Thatcher first had to neutralize labor. This demanded the crushing of union power through successful confrontations, done most dramatically in the context of the coal miners' strike, and then instituting legal measures to alter the management-labor power balance – by limiting union organizing and strike powers. Ironically enough, then, it was under Thatcher that "voluntarism" in wage-bargaining ended, and laws governing labor-management relations increased.

Britain, in brief, has become much more market-driven in its business relations, more liberal in its state relations, and more market-reliant in its industrial relations. Moreover, the deepening of market capitalism, together with the shedding of state

13 In the financial markets, for example, anti-competitive practices by the informal cartels governing the stock market led to pressure from the Office of Fair Trading to reform the regulatory system, see M. Moran (1991).

14 For British problems generally with such codification, and the reasons why, see V. Schmidt (1999b).

capitalist and managed capitalist borrowings, which began with Margaret Thatcher and continued with her Conservative party successor, John Major, has been extended by New Labor under Tony Blair as well, albeit with certain changes at the margins. What is more, in Europe, Britain remains a beacon of market capitalism, with Blair in a more cooperative way seeking to do what Thatcher did in a more confrontational manner.

4 The Evolution in German Managed Capitalism

In contrast with Britain, Germany, with its system of managed capitalism, seemingly has resisted longest in instituting market capitalist reforms. Germany's ability to maintain its system virtually intact until the early 1990s has much to do not only with the strength of its economy but also with the strength of its institutions. However, by the mid 1990s, in response to the growing economic crisis brought about by the economic costs of unification and by the competitive pressures of globalization and European-led deregulation, Germany had begun to introduce market capitalist elements into its managed capitalist system. But change has been slow and largely was accomplished in traditional fashion, through negotiation with the social partners and the Länder, thereby diminishing the potentially disruptive impact. In consequence, the overall outlines of the German managed capitalist system remain the same, even though fissures have been appearing in the traditional structure of business relations, state relations with business and labor, and industrial relations. Whether the introduction of market capitalist elements ultimately will make German managed capitalism more resilient and competitive, or will destroy the system as a whole, remains an open question.

4.1 The Postwar Model

Although the major outlines of the German managed capitalist system already were present in the early postwar period, this model nevertheless developed slowly over time. Only in the 1970s did the system as such exhibit all the characteristics we now attribute to it, with industrial adaptability and economic stability and growth in the face of international adjustment pressures ensured by an independent central bank focused on monetary stability, by mutually reinforcing firms and banks supported by an "enabling" state, and by cooperative, neocorporatist industrial relations.[15]

But although Germany slowly gained the various elements for a managed capitalist system through the postwar era, it never attained the ideal-typical qualities characteristic of the smaller, European countries (see P. Katzenstein 1985). German business interrelations were more loosely constituted and regionally differentiated, government relations with business and labor less closely integrated and less influ-

15 On the overall model, see K. Dyson (1986); J. Esser et al. (1984); A. Markovits (1982).

ential, and industrial relations more decentralized and less consensual than in the smaller countries. Whatever the differences, however, these were nothing compared to those with regard to market capitalist countries. The close and cooperative interrelations of German business differed greatly from the competitive, arm's length relations of British business; the supportive and "enabling" relations of German government with business and labor were in great contrast to the more hands-off and liberal policies of British governments; and German industrial relations were more organized and consensual than the decentralized and contestational (until the mid to late l980s) or neutral (since the late l980s) interactions of British business and labor. In fact, the ideology behind German managed capitalism has differed greatly from British market capitalism, pre or post Thatcher, given that Germany's market system, although competitive, has been accepted as politically instituted and socially regulated rather than assumed to be ideally free but constrained by government (see W. Streeck 1997). The postwar structure of German business relations has been characterized by strong network-based coordination and cooperation, with mutually supportive industry-finance relations, and with firms largely dependent for financing on the banks. German firms have tended to be linked in networks through overlapping membership on supervisory boards, cross-shareholding among firms, supportive relations as suppliers and customers, and the banks which sit on the boards of competing firms. This has enabled network-linked firms to benefit from extensive exchange of information and cooperation in the setting of corporate strategies, as well as from the close business-banking relations in which banks provide firms with the "patient capital" to invest with a view to the long term – on gaining market share and firm value rather than profits per se (H. Abromeit 1990; J. Zysman 1983).

The structure of German government relations with business and labor also has largely conformed to the classic model of managed capitalism. Government has acted as an "enabler" with regard to business and labor, facilitating interactions and providing support where needed. But whereas in other managed capitalist countries such as Sweden, the Netherlands, or Austria, the central state has been actively involved in a variety of ways – via monetary policy, competition policy, industrial policy, labor market policy, or industrial relations – Germany's "state" has been much less so. The central government has had little independent role in economic decision-making, given the autonomous powers of the Bundesbank with regard to monetary policy, of the Federal Cartel office with regard to competition policy, of the Länder with regard to industrial policy, and of the "social partners" with regard to industrial relations. This, together with the constitutional limitations on government interventionism and the need for agreement within coalition governments and often also for compromises with the opposition (in the Bundesrat) on any proposed industrial policy, has kept the federal government from intervening much directly.[16] Instead, it has focused on creating a positive environment for business. This more

16 On the coordination problems of this interlocking system of responsibilities, see F. Scharpf (1977).

"liberal" approach, however, has been offset by greater involvement of the Länder in facilitating business activity through a wide range of subsidies and development and training programs, and even through financial policy (see R. Deeg 1999). Therefore, although Germany's federal state has sometimes projected the image of the more laissez-faire, "liberal state" of market capitalism, such a liberal appearance is deceptive given the enabling activity carried on by the Länder.

In the industrial relations sphere, much as in the business-government relationship, Germany's superficial resemblances with the British model of market capitalism are deceptive. There is no doubt that German wage-bargaining relations have been more "voluntarist" than in other managed capitalist countries: the state has been a bystander rather than a co-equal with management and labor in wage-bargaining; more decentralized, given the less formalized, more complex regionally-patterned process where other sectors follow the lead of the pace-setting union-employer negotiations in the metal industry; and more conflictual, given the sometimes confrontational preliminary negotiation process, rather than consensual throughout. But they were still nothing like pre-Thatcher market capitalist Britain, where voluntarism meant having barely any rules governing labor-management interaction, decentralization entailed comparatively little coordination, and the conflictual relations ensured against achieving agreements on wage restraint of the kind routinely agreed to in Germany. Moreover, Britain's adversarial labor-management relations were a far cry from the cooperative relationship founded on strong union representation at the plant-level through works' councils and co-determination (see W. Streeck 1984; L. Turner 1991), and strong management commitment to long-term employment and to investment in training.

Although all of this made for higher wages and benefits, less market flexibility, and less independence in management decision-making than in market capitalist Britain, it also guaranteed greater productivity from more highly skilled, longer-term employees in whom the costs of training would be more than paid for by the resulting higher quality, higher value-added products and employee-led innovation. What is more, all of this, together with a stable monetary environment and the availability of state support, promoted the kinds of investment decisions that favored research and development, continual innovation through flexible specialization, and steady upgrading of production facilities. In consequence, what German goods lost in price competitiveness in international markets, given higher German production costs, they more than made up for in quality competitiveness across a wide range of manufacturing sectors.

In sum, the German system of managed capitalism ensured high international competitiveness for its products while guaranteeing high wages, low inequality of incomes, and high living standards for its population. Moreover, it did so at a time when other countries were suffering from decreasing competitiveness, declining wages, rising income inequality, and decreasing living standards. Germany's particular business structure, with its business-banking partnerships that provided long-term, low-cost financing while protecting against takeovers, together with industry's near symbiotic relationship with subcontractors, suppliers, and customers,

had made German business less vulnerable to outside pressures and more resilient. Moreover, Germany's social concertation system had made possible innovations in production systems, and in particular the move from Fordism to flexible specialization (see M. Piore/C. Sabel 1984). But although Germany's highly cooperative set of labor relations enabled it to weather the adjustment problems of the seventies without the waves of strikes other European countries suffered, by the mid 1990s it had begun to suffer from its high wages and labor inflexibility. Its business increasingly felt the need for readjustment.

4.2 Managing Change in Managed Capitalism

Until 1989, Germany's managed capitalist system seemed not just unshakeable but certain to maintain German prosperity with stable economic growth well into the 21st century. German unification changed all of this, as did subsequent pressures resulting from global competition. By the mid to late 1990s, Germany was suffering from its expensive products, its high labor costs, and its high unemployment. At the same time, in-country investment (foreign and domestic) had declined, productivity had slowed, and innovation had dropped. German businesses bemoaned the lack of venture capital they saw as promoting the innovativeness and entrepreneurial success of firms in market capitalist countries (by which they generally meant the U.S. rather than the U.K.). They decried the lack of flexibility in employment which would enable them to respond more quickly to changing market conditions – an advantage not only enjoyed by the U.S. and the U.K. but also by some other managed capitalist countries such as the Netherlands and Denmark. And they complained about the high payroll costs that discouraged foreign direct investment (a problem also for France), which resulted from the fact that the welfare state was largely financed by taxes on employers and employees rather than by general taxation, as in Britain and Denmark.

The rise of the exchange rate caused by the restrictive monetary policy of the Bundesbank, and the rise of non-wage labor costs followed by the mid 1990s wage hikes in West Germany became increasingly problematic for German businesses seeking to reduce costs in response to growing global competition. From the mid 1990s on, most German firms have been seeking to rationalize operations, shed workers, and export core activities in the face of the pressures to internationalize production and in search of lower wage costs. Moreover, in response to global pressures, many of the largest German firms have instituted more market capitalist management strategies that some times seem to challenge directly the traditionally cooperative inter-firm relationship. Not only have they tended to reorganize internal operations, giving subsidiaries and subdivisions greater autonomy while demanding a certain level of profitability within three years or face closure, but they have also demanded greater competitiveness and return on investment from suppliers and subcontractors – with increasing pressures for cutting costs while maintaining quality. The changed relationship with suppliers and subcontractors, from close cooperation to more arm's length relations, however, lowers trust and diminishes

the network-based economic stability of the small and medium-sized firms which serve as the larger firms' suppliers and subcontractors.

As a corollary to the adoption of market capitalist practices, some of the bigger, internationalized firms have also listed shares on the New York Stock Exchange. In so doing, they accepted what German firms generally had resisted for years, meeting the more stringent U.S. reporting rules. This meant opening company accounts that top management had always kept confidential, and in particular the large, hidden reserves that serve as a cushion in bad times and a source of investment capital when needed. Moreover, while businesses increasingly have been relying on financial markets and self-financing rather than on banks for funds, the German banks have been moving into international finance by buying into British investment banks. As a result, the structure of business-banking relations has also been changing – with much greater distance than in the past between the big banks and big businesses more affected by globalization (J. Esser 1995). The smaller firms and banks less affected by globalization, by contrast, retain their close business-banking relationship, although it is unclear how long this may last.[17]

However, the German model has not yet succumbed, even the big German firms which have internationalized operations, changed management strategies, and listed shares on the international financial markets have not entirely become pockets of market capitalism in managed capitalist Germany. German firms on the whole continue to be much less capitalized on the financial markets and much more closely held than British ones – with a majority of shares in the domestic stock markets owned or controlled by banks. In consequence, they are also much more protected from the kinds of takeover pressures to which British firms are highly vulnerable. Hostile takeover bids remain rare, and on the odd occasion when they have occurred, they have generally ended in compromise, as for example in the case of the attempt by Krupp to take over Thyssen in March l997. What is more, there has been little progress in overhauling corporate governance structures, as has been the case in Britain, in part because there has been less need, given Germany's two-tiered board structure which already allows for greater oversight, although not necessarily transparency, and in part because there has been continued division over reform.

Thus, although the closeness of the network-based inter-firm relations and of the business-banking partnership have been loosening, as market capitalist practices have been adopted by some of the larger businesses and banks, German business relations have not yet become market capitalist, even if managed capitalism is under strain. Whether the structure of business relations will ultimately move so far in the market capitalist direction as to break apart the cooperative network-based system, or whether it will only go far enough to create a more competitive managed capitalism, remains open to speculation.

---

17 Richard Deeg argues that the ties may even be strengthened (see R. Deeg 1999), but this is doubtful, given the challenges to the public status of the Landesbanken and savings banks by EU competition policy, growing concentration of small and middle sized banks, and private (including foreign) bank acquisition (see S. Lütz 1999).

However, we must note that while the structure of business relations in most sectors of industry looks not so different from the past, the business structure and practices of highly state regulated industries which have been subject to deregulation and privatization have indeed been transformed. Although privatization in Germany has not had the impact it had in Britain (or France) – given that there were comparatively few state-owned firms to privatize (with the exception of East German firms, which is another matter), it came much later (mainly in the l990s), was minimally ideological, and was negotiated cooperatively among the social partners – it has nevertheless affected some of the biggest public service providers in the German economy, such as the railroads (the Bundesbahn, now Deutsche Bahn), telecommunications (Deutsche Telekom), and air transport (Lufthansa). These firms have transformed themselves from monopolistic public administrations with middling performance to much better performing (at least the latter two) private enterprises with an eye to the bottom line and ready for the increased competition spurred by EU-led deregulation. Privatization of these firms, moreover, was tied in to financial liberalization, with the sale of shares in Deutsche Telekom in particular serving as a spur to the newly deregulated German financial markets. Even before this, though, the privatizations of East German firms acted as an impetus for liberalization, with the Treuhand, the agency in charge of organizing the privatization process, turning to the international financial markets for capital for restructuring instead of the banks, which acted in their newer roles as traders and consultants rather than as credit providers (see R. Deeg 1999; R. Czada 1993).

Deregulation and privatization, with the concomitant rise of the regulatory state, naturally has also had an impact on government relations with business. But it was less than in Britain, given the smaller amount of privatization, the larger space given to the public sphere and the law, and the fact that in Germany regulation has had a strong postwar tradition. The establishment of regulatory agencies has in fact not been as problematic for Germany, mainly because the country has already had any number of such agencies, including the anti-trust agency. Moreover, business has been more used to being governed by laws and the court system rather than by informal arrangement. Nonetheless, the introduction of regulatory agencies in domains formerly ruled by more cartel-like relationships among firms and cozy interactions with government administrators, whether in regional financial markets or in telecommunications, has substituted a more arm's-length relations in areas traditionally characterized by close business-government cooperation. The resulting regulatory process itself, moreover, tends to allow for less flexibility than in the U.S., where the rules are formulated by the regulatory agencies themselves, or in the U.K., where the agencies are able to make deals with regulated firms, because in Germany the rules are embodied in public law, and to be applied without exception (K. Dyson 1992).

The government-business relationship with regard to subsidies and bailouts has also been much less affected than the British. The Länder continue to have the greatest responsibility in this domain, and there has been no neo-liberal turn among the Länder when it comes to aiding industry. Government industrial action, how-

ever, has been somewhat curtailed by the EU, which frowns on anything that seems to interfere with market competition (as in the Commission's decision against Saxony's aid to Volkswagen).

While the government's supportive relationship with business has changed a bit, its essentially hands-off relationship with regard to industrial relations has hardly changed at all. The only time it did seek to interfere, by passing a law regarding sick pay, it contributed to a major, albeit momentary, rift in the management-labor relationship.

The strains of economic adjustment are most apparent in the labor-management relationship. As businesses generally press for greater wage moderation and flexibility in wages and employment conditions, labor has little choice but to allow capital a larger share of the social product, given that pushing for higher wages simply means lower employment for its members. But labor must decide whether to give up on equality in wages and conditions of employment by agreeing to more differentiated wages which would better reflect the differential competitiveness of industrial sectors, and whether to accept more flexible work time for full-time workers and more part-time work with fewer protections. Thus, the relationship between business and labor has become more conflictual, as German workers have engaged in more job actions and strikes; but it has also led to some compromises that have left both sides more or less satisfied. But progress has been very slow, and much depends upon the results of the discussions among social partners and the Schröder government in the "Alliance for Jobs" meetings.

A great deal is at stake. Successful compromise on job flexibility and differentiation in wages and work conditions in particular could indeed save the corporatist system and put the economy back on track. Failure, by contrast, would not necessarily usher in a new era of decentralized, market capitalist labor-management relations but would more likely result in failed corporatism. The strong unions, after all, are not going to go away overnight. And the German government, unlike the British, has neither the power nor the legal right to legislate away the postwar rights and powers of the unions. For Germany, failure to reach compromise, in other words, could end up looking not like Britain of the 1990s but rather like the Netherlands of the 1970s, where the breakdown of the social concertation system came with escalating wage demands, increasing labor unrest, and declining economic performance.

For German industrial relations, the central question is whether the unions and management will achieve productive compromises. And this in turn simply adds to the questions about whether businesses and banks will be able to liberalize their interrelationships without destroying the overall cooperative, network-based structure of business relations. So far, Germany has managed to maintain its business structure and social concertation system intact, despite signs of strain and the pressures of unification with East Germany, and globalization. But whether the country will make the transition to a more competitive managed capitalism remains uncertain, although it appears to be on the right track.

5 The Transformation of French State Capitalism

Whereas both Britain and Germany so far have largely remained true to their traditional models of capitalism, the one moving farther in the direction of ideal-typical market capitalism from 1979 on, the other maintaining managed capitalism for the most part as it was until the 1990s, France transformed its state capitalism beginning in 1983 so radically that one can ask whether the most ideal-typically state capitalist of countries still conforms in any way to the model. Confronted much like Britain with major external economic pressures beginning in the mid 1970s to which it also had great difficulty responding, France at first sought, like Britain, to go back to its roots. But whereas for Britain this meant instituting more market capitalism, for France, with the Socialist victory in 1981, this meant rejecting that neo-liberal, market-oriented world for a return to neo-Keynesian macroeconomic policy, *dirigiste* or interventionist industrial policies, and wide-scale nationalization. By 1983, however, French leaders realized that this return to ideal-typical state capitalism only exacerbated the country's economic problems. In an abrupt about-face, they seemingly embraced market capitalism, with liberalization of the financial markets, privatization of state-owned firms, deregulation of the rules governing business and industrial relations, decentralization of wage-bargaining, and so on.

In reality, however, although France has gone very far in the direction of market capitalism, it has not become a market capitalist system. Rather, it has instituted a more market-oriented capitalism in which the state nevertheless remains much more important than in either market capitalist or managed capitalist systems, even if its interventionism is much more circumscribed and, where it occurs, is more market-oriented. Put another way, although the state has largely given up on market-making, it continues to try to be market-shaping, whether in the structure of business relations or industrial relations. Moreover, in this role, it has sometimes sought to reshape the market in a managed capitalist direction, in particular in the structure of business relations, thus adding to the difficulties of classification. But it is no more a managed capitalist system than it is market capitalist. It remains state capitalist, albeit a pale shadow of its former self, as government relations with business and labor are no longer state led, but continue to be state influenced.

5.1 The Postwar Model

French state capitalism in the postwar period focused first and foremost on promoting rapid economic growth through business expansion and modernization. But although one can place the beginnings of such state capitalism during the Fourth Republic, given the role of elite civil servants in industrial development through planning, it is only with the advent of the Fifth Republic that the classic model of state capitalism as such came into being.

In contrast with the British state's hands-off approach to business or the German state's enabling role, the French state had a hands-on approach. In macroeconomic

policies, the state promoted growth through its use of inflation and periodic devaluations. In microeconomic policies, planning and industrial policy were the preferred tools of a *dirigiste* state that did not trust business to modernize on its own. In industrial relations, state-organized wage-bargaining was the state's answer to contentious management-labor relations that could not on its own arrive at agreements supportive of general economic development. Thus, by contrast with Britain, where the state tended to intervene little and ineffectively when it did, or with Germany, where the central state "enabled" effective action but intervened little itself, in France the state intervened a lot and did so effectively as often as not.

The state could lead because state-educated, technically-trained, elite civil servants, after a high-flying state career, would as often as not move on to business in a top position. This dual career pattern fostered a natural affinity between business and government that came from top state and firm officials having attended the same schools and followed similar career paths. This made for a generally cooperative leadership pattern and for trust by business of the state (at least the larger businesses) and respect by the state of business. And it reinforced the state's institutional leadership capacity.

But the French state led differently with regard to business, for which relations were close and accommodating, from how it led with regard to labor, for which relations were distant and confrontational. For obvious reasons, therefore, the state generally had better success with business than with labor.

In France, the traditional structure of business relations was one mediated by the state, whether directly or by way of state-owned enterprise. If one were to categorize this relationship without considering the role of the state, then one would have to place inter-firm relations somewhere between market and managed capitalism. As in market capitalism, firms tended to be individualistic and competitive with one another, without the kind of supportive, coordinated networks that have developed in more managed capitalist settings. And yet, there were loose networks of firms that did business with one another, as suppliers, providers of financial services, and so forth. Moreover, for a number of the larger firms, there were cross-shareholdings and cross-directorships that made for cozy interrelationships among firms and their CEOs, contributing to what in France was characterized as "protected capitalism" (F. Morin 1974).

The French state provided the kind of coordination among firms that firms could not do themselves and the kind of guidance and financing that the banks could not offer. In other words, the state performed the role for business that the banks performed in Germany. Coordination and guidance came through state-organized planning and industrial policy while financing came through state subsidies and low-cost loan programs and through more general macroeconomic control over bank lending through the credit allocation system (see V. Schmidt 1986: Ch. 3 and 9). The nationalized enterprises, moreover, also played a major role as leaders in technological innovation (even if they were not always commercial successes), and led in ameliorating work conditions. What is more, they often played a supportive role with their suppliers, akin to large firms in managed capitalism, by setting up

cartel-like relationships to ensure predictability in such firms' environment and a steady flow of supplies for themselves.

In brief, the state directly played a leadership role through planning and industrial policy, and indirectly through the nationalized industries. The style of leadership, moreover, was one in which the *dirigisme* in policy formulation was mostly offset by the politics of accommodation or even cooptation, and there rarely was confrontation. But even at the implementation stage, the state was essentially in control, since civil servants exercised their administrative discretion as to whether or not to bend the rules. This is a far cry, then, from the private interest governments of the British variety, or British avoidance of codification of the rules. In France, programs and laws were promulgated without consultation, but were meant to be derogated. This meant that business generally got its way.

The French state's relationship with labor was not of the same order as with business. Labor was rarely accommodated, never managed to co-opt the state, and generally resorted to confrontation, or at least the threat of confrontation, to get its way. Labor-management relations were similarly adversarial, with strikes and job actions much the only interaction, especially because the ideology of class-conflict dominated workers' views of their situation. [18] Labor, in consequence, had little direct control over its own environment or influence over the decisions that most affected it, whether when it came to the state-led industrial policymaking process, state-controlled vocational training and apprenticeships, or even wage-bargaining (C. Howell 1992). The French state organized wage-bargaining, set the targets for the weak, decentralized peak associations of management and labor, and often stepped in to impose a wage settlement. As such, although it was certainly more effective than the pre-l979 "voluntarist" process of the British, the French wage-bargaining process was nevertheless much less effective than the German one, where salaries were often better in line with what the industry wanted and could afford.

All in all, French labor played a secondary role in France's traditional model of state capitalism, to be dominated or pacified, but certainly not to be trusted or dealt with as equals as part of a concertation process (as in Germany). In fact, if we were to characterize the pre-l979 British model with regard to state involvement as "capitalism without business," given how little attention the state paid to business by contrast with labor due to its obsession with the value of the pound and wage-restraint, and the German model as "capitalism with labor," given the high involvement of labor in all aspects of economic decision-making, then we would have to call the French variant "capitalism without labor," given how little labor mattered in economic decision-making or in macroeconomic policies, which were so much more focused on business.

18 See R. Mouriaux (1991: 175–176); M. Kesselman / G. Groux (1984); V. Schmidt (1999c).

5.2 Transforming State Capitalism

Crisis hit French state capitalism in the mid 1970s. This resulted from the government's increasing inability to deal with the changing international economic environment and with failures encompassing national plans with inaccurate economic forecasts, industrial policies with inadequate or inappropriate investments, and "national champions" that had become lame ducks (see V. Schmidt 1996: Ch.3; P. Hall 1986). Many firms were vulnerable to takeover, and generally in the red. Moreover, industrial relations were highly conflictual, leading to many days of work lost to strikes and work stoppages.

With his election in 1981, Mitterrand promised to solve these problems by increasing state interventionism in the macroeconomic sphere by way of a countercyclical, neo-Keynesian *relance* that involved reflating the economy in the expectation of an upswing; in the microeconomic sphere through nationalization and industrial restructuring by reconquering the domestic market; and in the socioeconomic sphere through an increase in social benefits, an extra week of vacation, reducing the work week from 40 to 39 hours (with the extra hour's pay staying in workers' pockets), and so on. In the absence of the anticipated economic upswing, however, these policies led to disaster. In response to double-digit inflation, capital flight, high debt, still-failing but now-nationalized firms, and the danger of having to drop out of the European Monetary System, Mitterrand brought about the "great U-turn" in macroeconomic policy of 1983, along with major changes in the nature of state interventionism in industry.

Almost overnight, with the government's austerity program and the policy of the *franc fort* (or strong franc, which was focused on lowering inflation and stabilizing the currency), the climate for business changed. The changes in macroeconomic policies brought with them major microeconomic change as well, since the *dirigisme* of the indicative plans, national industrial policies, and *grands projets* could no longer work in a more open economy where the government no longer had the resources, given budgetary austerity, the freedom, given European competition policy and GATT agreements, or the will, given changes in elite and public opinion, to intervene as it had in the past (see V. Schmidt 1997). Liberalization of the financial markets, deregulation, and privatization necessarily followed, all of which together ensured that by the late 1990s, French business had grown tremendously in size, scope, and competitiveness.

In France as in Britain, this transformation was largely the result of market-oriented reforms involving the restructuring of business relations through the liberalization of the financial markets, deregulation, and the privatization of major nationalized enterprises. But French business did not feel the immediate impact of these reforms as brutally as did business in Britain, mainly because change was state-led and state-cushioned. The French government's active involvement in the reform process, through its active role in restructuring by contrast with the British government's abstentionist role, ensured that French firms ultimately came out stronger and more competitive, whereas British firms as often as not were acquired

by foreign competitors. Moreover, the reforms themselves have not been as entirely market capitalist as they might appear on the surface, not only because they did not produce the market-driven inter-firm relations of British market capitalism but also because they introduced managed capitalist elements into the market-oriented reforms.

The liberalization of the financial markets, which began in the early 1980s under the left but got its biggest boost with the "little bang" of 1986, produced a tremendous expansion in the financial markets. By providing a new source of financing for industry, market liberalization decreased business reliance on the state for funding, and thus increased its independence from the state. Privatization was an even more important element contributing to formerly nationalized firms' independence from the state and to their interdependence, due to the new structure of ownership.

Privatization, however, was neither market capitalist in process nor in expected results. Instead of an open bidding system, as in Britain, French privatization was state controlled and regulated in order to provide privatized firms with stable leadership and protection against hostile takeovers and foreign acquirers by way of share-ownership by a hand-picked, hard-core of investors. The state's role was not just market-making, by selling off state-owned enterprise (as in Britain). It was also market-shaping, as the state determined the face of future competition by choosing the key acquirers (a pattern, by the way, also followed in other state capitalist countries such as Italy and Spain). The state expected the market to be shaped along the lines of managed capitalism, with banks and insurance companies for the first time brought into the ownership of equity capital in industrial enterprise. For French policymakers, this new structure was to ensure that French financial companies would provide the kind of stability and long-term view that the German financial companies provided for theirs. The fact that French financial companies came nowhere near the Germans in size, solidity, or experience, and that industrial enterprises gained the bulk of their capital from the financial markets rather than from bank borrowing, meant that the French financial enterprises were to be at best junior partners of industrial enterprises. The subsequent crisis of the banks, moreover, faced with major losses as a result of overextension and bad loans (in particular the Crédit Lyonnais), ensured their lesser status.

In consequence, although French firms are indeed more independent from the state and more interdependent than in the past, as businesses now look more to one another for guidance and to the markets for capital than to the state, their interdependence is not of the managed capitalist variety. But neither is it market capitalist, despite the liberalization of the French stock market, given French firms' lower levels of market capitalization and the fact that a majority of shares are generally held in friendly hands (i.e., by hard-core investors). In consequence, French firms are less vulnerable to short-term pressures for profits and less open to hostile takeover. Concomitantly, they are also less responsive to corporate governance pressures for transparency and shareholder value, although still more so than most German firms.

However, if the structure of business relations is no longer state capitalist in the traditional way, but also neither managed capitalist nor market capitalist, then what is it? In fact, many of the most salient elements of state capitalism remain even without state leadership. And this is most notable in the pattern of business interrelationships. These continue to look a lot like the traditional state capitalist pattern in terms of the circulation of elites at the top, even though the state is no longer the leader and strategist for business that it was. In fact, the retreat of the state by way of privatization has led to the further colonization of business by state civil servants, in an extension of the old pattern of dominance of business by the interpenetrating political-financial-industrial elite held together by family ties, old school ties, and *pantouflage,* or the shuttling (literally "slippering") of members from the higher levels of the civil service or politics into the highest reaches of private or public enterprise.[19]

This elite recruitment system does come with certain risks, although it provides a workable solution to some of the greatest potential problems of coordination. The system allows for greater inter-firm coordination, sharing of information, and cooperation on corporate strategies than that found in market capitalist countries such as Britain, even if it is no substitute for the deep network linkages of managed capitalist countries such as Germany. The shared state educational and career backgrounds, together with the system of cross-shareholdings that provides for high-level advice and even coordination on corporate strategies, gives the French elite network system an advantage over the more separate, individualistic and competitive British firms.[20] This recruitment pattern, however, no doubt causes managerial problems with regard to promotion from within, and may not be best suited for management of multinational French firms operating in an international environment (see V. Schmidt 1996: Ch.15).

What is more, the state has not given up on state interventionism, although it is more market-oriented than in the past, and much more circumscribed. Most importantly, while traditional industrial policy for the most part ended as of 1988, it continues in a more market-oriented form in certain strategic sectors, such as in defense – by restructuring the industry in the effort to shape the future of the European defense industry and, thereby, the character of international competition. The state's role with regard to subsidies and bailouts also remains, though curtailed by EU Commission action that frowns on anything looking like it interferes with market competition. Moreover, the whole area of the still-nationalized firms, in particular in the *service public* sectors (including transport, telecommunications, electricity), continues to allow the state a major role in determining the shape and practice of the market. This involves not just the domestic market but also the European.

Deregulation, however, has added to the loosening of ties between business and government by substituting a more arm's-length relationship by way of regulatory

19 For a discussion of this elite, see P. Birnbaum et al. (1978); P. Birnbaum (1982). On the pattern of movement from state to business, see M. Bauer/B. Bertin-Mourot (1978).
20 For a more in-depth analysis of French business coordination, see B. Hancké/D. Soskice (1996).

agency and incontrovertible law for the closer, more accommodating relationships between ministry and industry of the past, much as it has in Britain and Germany. This means that businesses in certain deregulated sectors such as telecommunications, electricity, the financial markets, and communications (TV, radio) find themselves in a completely new set of relations with the state. In place of the cozy relationships of the past, these businesses are confronted with regulators in independent agencies who follow the rules without exception. The problem for the French here is not so much the increasing juridification, as it is for the British, since the French have always legislated a lot. It is the obligation for the state to apply the laws without exception, and for business to accept that they will not gain any derogations. The loss of flexibility, then, is as much a problem for the French as for the British; but it means something very different. For the French, it means fewer laws, but greater arm's-length enforcement, by contrast with the British, for whom it means more laws and more arm's-length enforcement.

Deregulation in industry was complemented by deregulation in industrial relations. But here, even though the state gave up much of its interventionist capacity, it has nevertheless found new ways of intervening at the intersection of the management-labor relationship that are reminiscent of old-style state capitalism. The reforms of industrial relations that began in the 1980s have produced a radically changed environment for labor that is much more market capitalist and much less unionized. The labor market has become much more flexible and wage-bargaining much more market reliant; the ideology of class conflict has largely disappeared and labor-management relations are generally good; strikes and job actions in all but a small (but strategic part) of the public sector are almost unknown; and union membership has declined drastically, down to around 9 percent by the mid 1990s. These changes began with measures that actually in the early 1980s were intended to increase workplace democracy, but which further weakened the unions unable to take control of them (see M. Kesselman 1989; W. Rand Smith 1988; C. Howell 1992). Union power also diminished in the wake of measures designed to promote flexibility in the conditions of employment, as well as with privatization. By the 1990s, moreover, the entire system of centralized bargaining imposed by the state was over, triggered by the abandonment by the state of nationally organized wage bargaining. In its place came the decentralization of wage bargaining to the firm level, the introduction of greater variation in pay related to individual performance, and an increase in employee profit-sharing through stock options and other instruments. Together with the improvement in labor-management relations related to the modernization of the shop-floor and the promotion of better trained, more highly skilled workers for the new production processes, this further weakened unions, traditionally dependent on lower-skilled workers for support (see B. Hancké/D. Soskice 1996; B. Hancké 1996).

Ironically, however, the very reforms that brought market capitalism to French industrial relations, by eliminating government restrictions on employment practices and establishing direct dialogue between workers and management, were actually intended to help institute a German-style coordination system characterized

by "internal flexibility" in which employers and unions would bargain as equals without the heavy hand of the state fixing wages and work conditions. Instead, the greater flexibility afforded employers mainly involved Anglo-Saxon "external flexibility," since it led only to continued firings and expanding unemployment while union strength eroded. Moreover, one of the few vehicles for participation in socio-economic policymaking, the system of union co-management with employers of social security, was eliminated by Alain Juppé in favor of parliamentary oversight in his social security reforms of l995. Even the 35 hour work week, intended by the Jospin government to protect labor and increase jobs, may only increase management's flexibility, as it has led to wide-scale renegotiation of work conditions and hours without having as yet produced much in the way of new employment.

In industrial relations, then, the French state has moved much more toward market reliance without the mediating effects of managed capitalism that it successfully introduced when reforming the structure of business relations. But the absence of managed capitalist elements here may be less a necessary characteristic of the reform of state capitalism than of the particular circumstances of French industrial relations, especially the weakness of the "social partners," employers and unions, which ensured that instead of pre-l995 Germany, France got post-l979 Britain. But its level of union membership is lower than in Britain as well as Germany; its workers' skills and training are much higher than in Britain but still lower than in Germany; its relative unit labor costs in the manufacturing sector are lower than in both countries; and its labor-management-relations are generally better than in Britain although not necessarily in Germany.

Even without the cooperative labor relations of the managed capitalist system or the full flexibility of the market capitalist system, in brief, France has managed its transition reasonably well. It remains somewhere between the two other models, with the state having engineered the transition and waiting in the wings, ready to act wherever it deems it necessary now to influence industrial relations, but not anymore to control.

6 Conclusion: Comparing Models

In conclusion, all three models of capitalism have changed in response to the pressures of globalization and European integration, but none have disappeared (for a summary of the changes, see Table 2). One therefore might ask which of these three models is best suited for today's global economy. There is no easy answer. Despite the rhetoric of globalization which assumes that market capitalism is to be preferred, measuring the economic performance of countries according to their model of capitalism is notoriously difficult. It depends upon many factors that may have little to do with the model per se, such as historical inheritances, levels of social cohesion or fragmentation, configuration of political institutions, and economic conditions and levels of vulnerability. Most importantly, however, one can argue,

along with David Soskice, that these kinds of comparisons beg the main issue, which is that countries' differences in institutional structures ensure that they do well in different markets, and that so long as they remain in the markets for which their institutional structures afford them a comparative advantage, they will all do well. This suggests that there are no better or worse models of capitalism, just different ones with different comparative advantages or disadvantages. But even if there were better or worse models, countries still largely conform to the three models discussed herein, for better or worse, and it is therefore useful to consider their comparative advantages or disadvantages in the context of their adjustment to the twin forces of globalization and European integration.

In classic market capitalism, the structure of business relations tends to promote innovation and responsiveness to changing market conditions. Firms' ready access to open financial markets facilitates the kind of risk-taking and entrepreneurialism that tends to generate great innovation in terms of product development as well as in corporate strategies (see P. Hall 1997; B. Hancké 1996). Firms' arm's-length relations with customers and suppliers helps them react quickly to changing markets and needs. Their arm's-length relations with providers of finance – where investors' greater concern with share price than corporate strategy puts pressure on firms for steady profits or risk takeover – encourages firms to invest in projects with potentially high yields in the short runs. In this context, moreover, the liberal state's relations with business, by creating a fair playing field yet maintaining a hands-off approach, means that firms often avoid the rigidities of highly regulated environments. Finally, the decentralized wage-bargaining system ensures management the kind of flexibility in hiring and firing that enables it to alter its employee profile swiftly in response to changing market preferences as well as to weather economic downturns without significant loss of profits. Such flexibility, combined with financial market pressure, means that it tends to gain the most from production strategies focused on low-cost, low-skilled labor.

Market capitalism, however, also has certain disadvantages by comparison with the other two models of capitalism. Firstly, the structure of business relations promotes greater instability in times of economic downturn, with the larger firms at greater risk from takeover and the smaller from bankruptcy, than companies in the more supportive environments of managed or state capitalism. At the same time, the focus on short-term profitability often engenders a loss of market opportunities that come only with investment focused on the medium or long term. Secondly, the state's laissez-faire approach leaves firms to fend for themselves even when they might benefit from the kind of coordination facilitated by managed capitalism or the interventionism provided by state capitalism. Thirdly, not only does the emphasis on labor flexibility lead to a loss of skill-based knowledge in consequence of high employee turnover but the preservation of managerial prerogatives in the organization of work also means that firms do not profit from work coordination based on employee-led innovation in production processes, as is typical in managed capitalist systems. Therefore, what firms gain in low wage costs, they may lose in productivity. Moreover, the emphasis on low wage, low-skilled labor may deny

Table 2 Characteristics of the Contemporary Models of Capitalism

	Market capitalism	Managed capitalism	State capitalism
Business relations	More market driven	Still non-market managed	More market driven and less state organized
Interfirm relations	More individualistic, competitive, contractual	Erosion of mutually reinforcing and network-based relationship	End of state mediation, more competitive, and more network-based
Industry-finance	More distant	Erosion of closeness	No longer state-mediated, closer
Investment	Even shorter-term view	Somewhat less longer-term view	Less medium-term view
State relations	More arm's length	Still negotiated	Less state directed, more arm's length
State characteristics	More liberal arbiter	Still "enabling" facilitator	Much less interventionist, much more liberal
Wage bargaining	More market reliant, more decentralized	Still coordinated but more decentralized	No longer state controlled, now market reliant, decentralized (France) or coordinated (Italy since '92)
Management-labor relations	Less adversarial, more neutral	Still cooperative	Less adversarial, more neutral (France), cooperative (Italy since '92)
State role in wage-bargaining	Still bystander	State still coequal or bystander	No longer state imposed, now bystander (France), coequal (Italy since '92)

companies the higher profits that come with the value-added production of higher-waged, higher-skilled employees in managed capitalist systems at the same time that it may leave them vulnerable to competition from lower waged, lower-skilled countries, especially as workers in such countries become increasingly skilled and achieve higher product quality. Finally, in market capitalism there is always the potential of labor strife and strike-induced loss of productivity, especially where labor is more organized, given the distrustful environment in which the costs of firm flexibility and profitability as well as of training and education generally fall on the employees.

In classic managed capitalism, firms generally have less of the innovativeness, flexibility, quick responses to changing market conditions, and high short-term profits that characterize market capitalism. Instead, they have a more stable busi-

ness environment, more reliable firm and labor interrelationships, and steadier profitability over the long-term (see H. De Jong 1997). Non-market institutions organizing market activity in networks of firms linked through supervisory boards, cross-shareholding, close customer and supplier relations, and close business-banking relations create a more stable environment for firms due to the extensive exchange of information and cooperation on setting corporate strategies. Although the density of the networks and the need for consultation among a number of partners greatly slows reaction time, supportive business interrelations and cross-shareholdings enable firms better to weather economic downturn – protecting big firms against takeover and small firms against bankruptcy. Moreover, although the reliance on bank rather than market financing is an impediment to the kind of risk-taking that often leads to radical innovation and high short-term profits, the more conservative, "patient" capital supplied by the banks or from retained earnings enables firms to take advantage of market opportunities that come only from long-term investment, where the emphasis on market-share can ultimately lead to steadier and sometimes even larger profits.

In addition, the state's enabling role facilitates interactions between business and labor through mediation and arbitration, and in times of economic downturn can offer support and leadership. [21] Therefore, although the state's greater involvement in the functioning of the economic system than in market capitalism may increase rigidities and slow adjustment to changing market conditions, its involvement can also serve to grease the wheels, making the economic system run more smoothly, especially with regard to management-labor relations. Here, the state's facilitating role, along with the more organized, long-term cooperation among firms, are conducive to more coordinated action with regard to national or sectoral wage-bargaining, to industry-wide, in-house vocational training and apprenticeship programs, and to longer term employment patterns. This generally means that firms may rely more on high-skilled, high wage labor with higher productivity, and therefore to focus on high value-added product lines in which incremental, employee-led innovation may offset the lack of radical product innovation. Finally, the more organized and cooperative nature of unions, combined with that of business, helps promote the consensual patterns of bargaining that can go as far as agreements on wage restraint by management and labor.

In the context of intensifying global and European competition, countries which conform to the managed capitalist model have for the most part been able to maintain their systems without major institutional change. Firms in these countries have the advantage of greater stability, greater long term investment opportunities, greater state facilitation of firm activity, and higher skilled, more productive and trustful employees. But they also have the disadvantage of slower response times, less easy access to capital, a more rigid regulatory environment, less flexibility in

---

21 The term "state" must be understood rather loosely here when it comes to Germany, where government "enabling" action occurs more at the local than at the federal level.

the workforce, and lower profits. Such disadvantages, of course, can be counteracted. Firms which have adopted more market capitalist ideals and practices have gained quicker and easier access to capital via the global financial markets, and have focused more on shareholder value and profits while seeking to contain high wage costs.

The question for countries which conform largely to the managed capitalist model is that as increasing numbers of firms are adopting market capitalist practices, can the managed capitalist model survive? So far, under pressure from such firms, most managed capitalist countries have been changing around the edges. In business structure, such changes include the loosening of network-based, inter-firm relations in response to the reorganization of production systems to produce higher profits and the weakening of the business-bank partnership in the wake of greater opportunities provided by the rapidly expanding financial markets, domestic and international. In industrial relations, they involve primarily the decentralization of wage-bargaining institutions, the differentiation of wages, and the introduction of greater flexibility in employment in response to the pressures of international competition. These adjustments have slowly been moving most managed capitalist countries from a "social market" ideal to a more "liberal market" ideal, albeit still within a "managed" context. But how much farther can they go with liberalizing adjustments without engendering a breakdown of the model as a whole, and thereby losing the advantages of the managed capitalist model without necessarily gaining those of the market capitalist? In other words, on top of the slower response times and the lesser employment flexibility typical of managed capitalism could be added: lost long term investment opportunities due to marketized firms' greater emphasis on short-term profits; less inter-firm and business-banking cooperation due to greater inter-firm competition and distance between self-financing business and capital-market-focused banks; and less cooperation, more labor strife, lower productivity, and lost employee-led innovation from less trustful employees in response to employers' profit squeeze on salaries and benefits. The question, then, to which managed capitalist countries have yet to find an answer, is, can managed capitalism adapt enough to survive either by liberalizing the system as a whole and /or by allowing pockets of market capitalism to flourish in its midst?

The questions confronting countries which conform to the managed capitalist model are nothing, however, compared to those which since the 1980s have confronted countries which conform to the state capitalist model. For whereas managed capitalist countries have been able so far to retain the classic model largely intact, state capitalist countries have seen a major transformation of their model in response to global and European pressures.

In classic state capitalism, the state provides the kind of financing that the banks provide in managed capitalism, by underwriting business investment through subsidies or loans (through state-controlled banks); organizes the kind of exchange of information generated by networks of firms in managed capitalism through planning; offers the kind of guidance in corporate strategies that the banks do in managed capitalism by way of industrial policy; and manages alone the kind of coordi-

nation in industrial relations that business and labor do together with the help of the state in managed capitalism. Where the state has leadership capacity, the result is an economic development model that has the market model's faster reaction time and the managed-model's ability to coordinate action. Moreover, in times of economic downturn, the state can intervene more quickly and effectively than either the market or managed models of capitalism, protecting big firms from takeover and small firms from bankruptcy by providing the necessary financial or strategic support. What is more, rather than the "impatient" capital of market capitalism that demands quick returns on investment or the "patient" capital of managed capitalism that is in it for the long haul, firms in state capitalism depend on the capital of the state. And this sometimes demands no financial return at all if other state goals are being fulfilled, such as continued employment or production in government-targeted strategic areas.

But the state is not always a good substitute for either market or non-market coordination: business relationships lack the innovative capabilities of market-driven ones, where entrepreneurship is encouraged through the risk-taking of market-financed investment. Still, it probably has more than the non-market managed structure, since state financing is often less risk-averse than bank financing. And the state-directed nature of business-government relations, where planning and industrial policies seek to coordinate corporate strategy from the outside, is often no replacement for inside, network-based cooperation among firms. But the state necessarily has less of a sense of market needs than business, and therefore may intervene even where it should not, moving business in directions that may go against market preferences, choosing losers rather than winners. In such cases, taxpayers' money is spent with little or no return on state investment.

In industrial relations, moreover, state control often confronts the same labor problems as market capitalism, without its flexibility in hiring and firing, and yet it cannot achieve the same success as the cooperative approach of managed capitalism. Although the state can coordinate management and labor negotiations from the outside, it cannot instill the kind of labor-management trust and coordination found in the more cooperative industrial relations systems that lead to employer commitments to long-term employment and sector-wide vocational training and apprenticeship programs that ensure the high-skilled labor necessary to employee-led innovation. Moreover, state-controlled national or sectoral wage-bargaining necessarily reduces the wage flexibility that helps keep wages low in more market reliant systems while state-imposed labor regulation reduces the hiring and firing flexibility that facilitates quick responses to changing market conditions of market reliant systems, and all this without diminishing the potential for labor strife. This model, therefore, can lead to worse problems than the market-reliant and coordinated approaches to industrial relations, since it can result in higher-waged, lower-skilled, more contentious labor, the worst of all possible worlds.

In response to the pressures of globalization and European integration, countries that have traditionally conformed to this model have been transforming themselves. Whereas countries in either the market or managed capitalist mold have so far

adapted reasonably well to the new competitive environment, those in the state capitalist mold were ill-adapted to the new environment, and therefore in need of change. Disadvantages remained disadvantages, while advantages turned into disadvantages. In an increasingly complex and competitive environment, the state could no longer ensure economic growth or firm stability, substitute for the market effectively, direct industry efficiently, or coordinate industrial relations successfully. In an increasingly tight budgetary context, moreover, the state could no longer afford to disregard firm profitability or underwrite industry investment. And industry still lacked sufficient technological innovativeness, employment flexibility, inter-firm coordination, and labor-management cooperation, while continuing to have high labor costs, lower skilled employees, and high labor strife.

Major reforms have led to the retreat of the state from active direction of industry in all but a few strategic sectors, to the reorientation of business toward the market through privatizing and deregulatory reforms, to an increase in employment flexibility and a decrease in labor unrest by decentralizing wage-bargaining (as in France) or by greater coordination (as in Italy). Business, moreover, has gained greater access to capital through deregulated financial markets, greater inter-firm coordination through cross-sharing holdings and alliances, and better labor-management relations through greater focus on reskilling of workers and the use of other modern management techniques. Countries traditionally in the state capitalist mold, in consequence, have become at best pale shadows of their former selves, since most have transformed themselves in the direction of market capitalism, although they have also in some cases adopted elements of managed capitalism. But whatever the additions from market or managed capitalism, these countries remain state capitalist, mainly because the state remains a significant (albeit lesser) element in the mix, taking action where business and/or labor do not or cannot act for themselves.

Countries, in sum, are "path dependent," in the sense that they do not switch from one model of capitalism to another, even though they may change over time, even incorporating elements borrowed from one or another model. Firms in such countries, however, have sometimes changed their practices so much that they no longer appear to conform to the typical model of their country, acting as an impetus for change for sectors of industry or even for regions (where they dominate regionally-based economies). Financial firms, regardless of the model to which their home country conforms, seem increasingly to operate along market capitalist lines. Manufacturing firms in high value-added product markets seem to have increasingly adopted managed capitalist techniques. Firms in the "first Italy" remain state capitalist, whereas in the "third Italy," they are managed capitalist. Therefore, although it is extremely useful to consider models of capitalism for countries as a whole in order to understand their advantages and disadvantages in general terms, this is no substitute for studies of sectors, firms, and regions within countries. Only with such studies are we likely to furnish the clues to how countries' economic governance systems are evolving – along with the models of capitalism which best approximate them.

References

Abromeit, Heidrun (1990): Government-Industry Relations in West Germany. In: Chick, Martin (Hrsg.) (1990): Governments, Industries and Markets. Aldershot: Edward Elgar: 61–83

Bauer, Michel/Bertin-Mourot, Bénédictine (1987): Les 200. Paris: Le Sueil

Birnbaum, Pierre (1982): The Heights of Power. Chicago: University of Chicago Press

Birnbaum, Pierre/Barucq, Charles/Bellaiche, Michel/Marie, Alain (1978): La Classe Dirigeante. Paris: Presses Universitaires Française

Broadberry, Stephen N./Crafts, Nicholas F. R. (1996): British Economic Policy and Industrial Performance in the Early Postwar Period. Center for Economic Performance. Discussion Paper, No. 292, May

Coates, David (1994): The Question of UK Decline: The Economy, State and Society. Hertfordshire: Harvester Wheatshaft

Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1997): Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity. London: Sage

Deeg, Richard (1999): Finance Capitalism Unveiled: Banks and the German Political Economy Ann Arbor: University of Michigan Press

De Jong, Henk Wouter (1997): The Governance Structure and Performance of Large European Corporations. In: Journal of Management and Governance 1. 5–97.

Dore, Ronald (1997): The Distinctiveness of Japan. In: Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1997): 19–32

Dyson, Kenneth (1986): The State, Banks and Industry: The West German Case. In: Cox, Andrew (Hrsg.) (1986): State, Finance, and Industry: A Comparative Analysis of Post War Trends in Six Advanced Industrial Economies. New York: St. Martin's Press: 118–141

Czada, Roland (1993): Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden. In: Fischer, Wolfram/Hax, Herbert/Schneider, Hans-Karl (Hrsg.) (1993): Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie Verlag: 148–172

Dyson, Kenneth (1992): Theories of Regulation and the Case of Germany: A Model of Regulatory Change. In: Dyson, Kenneth (Hrsg.) (1992): The Politics of German Regulation. Aldershot/Brookfield: Dartmouth: 1–28

Esser, Josef (1995): Germany. Challenges to the Old Policy Style. In: Hayward, Jack (Hrsg.) (1995): From National to International Champions in Western Europe. Oxford: Oxford University Press: 48–75

Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Dyson, Kenneth (1984): Social Market and Modernization Policy: West Germany. In: Dyson, Kenneth/Wilks, Stephen (Hrsg.) (1984): Industrial Crisis: A Comparative Study of State and Industry. New York: St. Martin's Press: 102–128

Grant, Wyn (1995): Great Britain: The Spectator State. In: Hayward, Jack (Hrsg.) (1995): Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe. Oxford: Oxford University Press: 76–96

Grant, Wyn/Sargent, Jane (1987): Business and Politics in Britain. London: Macmillan

Hancké, Bob (1996): Labor Unions, Business Co-Ordination and Economic Adjustment in Western Europe, l980–l990. WZB-Discussion Paper. August. Berlin

Hancké, Bob/Soskice, David (1996): Coordination and Restructuring in Large French Firms: The Evolution of French Industry in the l980s. WZB-Discussion Paper. March. Berlin

Hall, Peter (1986): Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. Cambridge: Polity Press

Hall, Peter (1997): Organized Markets and Unemployment in Europe: Is it Finally Time to Accept Liberal Orthodoxy? Paper prepared for the conference "Unemployment's Effects: The Southern European Experience in Comparative Perspective". Princeton University, November 14–15, l997

Hayward, Jack (1973): The One and Indivisible French Republic. New York: Norton

Hayward, Jack (1974): National Aptitudes for Planning in Britian, France and Italy. In: Government and Opposition 9 (4): 397–410

Howe, Geoffrey (1994): Conflict of Loyalty. London: Macmillan

Howell, Chris (1992): Regulating Labor: The State and Industrial Relations Reform in Postwar France. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Hyman, Richard (1994): Industrial Relations in Western Europe: An Era of Ambiguity? In: Industrial Relations 33 (1): 1–24

Katzenstein, Peter (Hrsg.) (1978): Between Power and Plenty: Foreign Policies of Advanced Industrialized States. Madison: University of Wisconsin Press
Katzenstein, Peter (1985): Small States in World Markets. Ithaca: Cornell University Press
Katzenstein Peter (Hrsg.) (1989): Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic. Ithaca: Cornell University Press
Kesselman, Mark/Groux, Guy (Hrsg.) (1984): 1968–1982: Le Mouvement Ouvrier Français. Paris: Editions Ouvrières
Kesselman, Mark (1989): The New Shape of French Industrial Relations: Ce n'est plus la même chose. In: Godt, Paul (Hrsg.) (1989): Policymaking in France: From de Gaulle to Mitterrand. London: Pinter: 165–175
Lawson, Nigel (1993): The view from number 11: Memoirs of a Tory Radical. London: Doubleday
Locke, Richard M. (1995): Remaking the Italian Economy. Ithaca/London: Cornell University Press
Lütz, Susanne (1999): Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch. In: Czada, Roland/Wollmann, Helmut (Hrsg.) (1999): Von der Bonner zur Berliner Republik. Leviathan Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag: 651–670
Markovits, Andrei (Hrsg.) (1982): Model Germany. New York: Praeger
Middlemas, Keith (1979): Politics in Industrial Society: The Experience of the British System since 1911. London: André Deutsch
Middlemas, Keith (1986): Power, Competition, and the State: Britain in Search of Balance 1940–1961. Basingstoke: Macmillan
Morin, François (1974): La Structure Financière du Capitalisme Français. Paris: Calmann-Levy
Moran, Michael (1991): The Politics of the Financial Services Revolution: The U.S., U.K., and Japan. New York: St. Martin's Press
Mouriaux, René (1991): Trade Unions, Unemployment, and Regulation: 1962–1989. In: Hollifield, James/Ross, George (Hrsg.) (1991): Searching for the New France. New York: Routledge: 173–192
Piore, Michael/Sabel, Charles (1984): The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. New York: Basic Books
Pollard, Sidney (1992): The Development of the British Economy 1914–1990. London: Edward Arnold
Rand Smith, W. (1988): Crisis in the French Labor Movement: A Grassroots Perspective. New York: St. Martin's Press
Rhodes, Martin/van Apeldoorn, Bastian (1997): Capitalism versus Capitalism in Western Europe. In: Rhodes, Martin/Heywood, Paul/Wright, Vincent (Hrsg.) (1997): Developments in West European Politics. London: St. Martin's Press: 171–189
Scharpf, Fritz W. (1977): Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Königstein/Ts.: Athenäum
Scharpf, Fritz W. (1991): Crisis and Choice in European Social Democracy. Ithaca: Cornell University Press
Schenk, Catherine R. (1994): Britain and the Sterling Area: From Devaluation to Convertibility in the 1950s. London: Routledge
Schmidt, Vivien A. (1996): From State to Market? The Transformation of French Business and Government. Cambridge/New York: Cambridge University Press
Schmidt, Vivien A. (1997): Running on Empty: The End of Dirigisme in French Economic Leadership. In: Modern and Contemporary France 5 (2): 229–241
Schmidt, Vivien A. (1999a): Convergent Pressures, Divergent Responses: France, Great Britain, and Germany between Globalization and Europeanization. In: Smith, David/Solinger, Dorothy/Topik, Steven (Hrsg.) (1999a): States and Sovereignty in the Global Economy. London: Routledge: 172–193
Schmidt, Vivien A. (1999b): National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1999b): The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge (forthcoming)
Schmidt, Vivien A. (1999c): The Changing Dynamics of State-Society Relations in the Fifth Republic. In: West European Politics 22 (4): 141–165.
Shonfield, Andrew (1958): British Economic Policy since the War. London: Penguin
Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power. Oxford: Oxford University Press
Soskice, David (1991): The Institutional Infrastructure for International Competitiveness: A Comparative Analysis of the U.K. and Germany. In: Atkinson, Anthony/Brunetta, Renato (Hrsg.) (1991): Economics for the New Europe. London: Macmillan: 45–66

Streeck, Wolfgang (1984): Industrial Relations in West Germany: A Case Study of the Car Industry. New York: St. Martin's Press
Streeck, Wolfgang (1997): German Capitalism: Does It Exist? Can It Survive? In: Crouch / Streeck (Hrsg.) (1997): 33–54
Tiratsoo, Nick / Tomlinson, Jim (1998): The Conservatives and Industrial Efficiency, l951-l964: Thirteen Wasted Years? London: Routledge
Tomlinson, Jim (1990): Public Policy and the Economy since 1900. Oxford: Clarendon Press
Turner, Lowell (1991): Democracy at Work. Changing World Markets and the Future of Labor Unions. Ithaca: Cornell University Press
Winkler, J. T. (1976): Corporatism. In: European Journal of Sociology 17(1): 100–136
Zysman, John (1983): Governments, Markets, and Growth. Ithaca: Cornell University Press

Einbettende Strukturen oder steigende Masseneinkommen als Ursache von Wachstum durch Marktwirtschaft

Hartmut Elsenhans

1 Die Kontroverse[1]

Niemand wird bestreiten, dass marktwirtschaftliche Strukturen in politische, soziale und „andere“ institutionelle Strukturen eingebettet sind. Ebenso wenig behandele ich die Frage, inwieweit es Institutionen gibt, die – übrigens in unterschiedlichen Konstellationen, z.B. unterschiedlichen Phasen des Wachstums oder bei unterschiedlichen technologischen Herausforderungen – Wachstum durch Marktwirtschaft begünstigen. Solche Aussagen sind so banal wie die Aussage, dass es ohne Verkehrswege keinen Verkehr gibt.

Das Bild von Verkehrswegen ist geeignet, die Kontroverse zu verdeutlichen: Rom hat in seinem Herrschaftsbereich ein ebenso ausgedehntes Straßennetz errichtet wie die Mogulen in Indien oder die Inkas in Peru. In Westeuropa zerfielen die Straßen nach dem Niedergang Roms. Sie wurden aufgegeben. Sie erzeugten nicht durch ihre eigene Existenz Verkehr, als die gesellschaftlich-ökonomischen Grundlagen des Verkehrs zerstört waren, die zu ihrem Bau und ihrer Unterhaltung geführt hatten.

Um eine analoge Frage geht es bei der Kontroverse über die Einbettung von Marktwirtschaft in ein Umfeld, das dann je nach theoretischem Ansatz mit unterschiedlichen Institutionen bevölkert gesehen wird. Können diese Institutionen den marktwirtschaftlichen, d.h. kapitalistischen Wachstumsprozess oder gar den Übergang von nichtkapitalistischen zu kapitalistischen Strukturen hervorrufen, gegebenenfalls unter der Voraussetzung, dass eine kritische Masse der „Verdichtung“ komplementärer Strukturen erreicht wird? Oder werden diese Strukturen von den Akteuren, die eine Marktwirtschaft selbst erzeugt und kräftigt, quasi-automatisch geschaffen, vorausgesetzt, dass die Strukturen innerhalb der Ökonomie „funktionieren“? Diese Kontroverse ist nicht banal: Sie führt nicht nur zu unterschiedlichen Interpretationen der Voraussetzungen für den Übergang zum Kapitalismus, d.h. Wachstum durch Marktwirtschaft, sondern zu sehr unterschiedlichen praxeologischen Empfehlungen für Akteure, die den Übergang zu Kapitalismus über Institutionen außerhalb der Ökonomie begünstigen und fördern wollen.

Diese Kontroverse ist selbst Teil eines viel breiteren Streits um die Voraussetzungen für Kapitalismus. Der Streit über diese Voraussetzungen betrifft eine alte Frage der Kapitalismusinterpretation, die als Kontroverse über das Saysche Theo-

---

1 Der Beitrag beruht auf einer Reihe jüngerer Veröffentlichungen, in denen weiterführende Literatur zitiert ist (vgl. H. Elsenhans 1991, 1994, 1995, 1996 a und b, 1997, 1999 a und b).

rem beschrieben wird (J. B. Say 1972: 139). Klassik und Neoklassik folgen Say, der behauptet, dass Ungleichgewichte nur auf Teilmärkten bestehen können. Jede Produktion schaffe im Saldo auch die Kaufkraft, die zu ihrem Verkauf notwendig sei. So kann es nur Friktionsarbeitslosigkeit geben, vorausgesetzt, dass alle Marktteilnehmer die Ergebnisse des Marktes akzeptieren und diese nicht durch Preisverzerrungen (Koalitionen, Oligopole, Monopole) behindern.

In einer kapitalistischen Wirtschaft ist (Fiduziar-)Geld jedoch nicht nur Maß des Marktwerts aller handelbaren Güter und Dienstleistungen, sondern auch Instrument der Wertbewahrung. Obwohl es als Einkommen im derzeitigen Produktionsprozess erzielt wurde, muss es nicht zur Nachfrage für jetzt am Markt angebotene Güter und Dienstleistungen werden. Damit ist die Möglichkeit gegeben, dass ein Überangebot an Waren und Dienstleistungen entsteht, in dessen Folge durch die Vielzahl von Entscheidungen privater Unternehmer im Saldo die Gesamtproduktion des kapitalistischen Sektors in der Folgezeit sinkt. In der Phase des Übergangs zum Kapitalismus werden die Unternehmer sich bei einem solchen Überangebot um Stützung aus der nichtkapitalistischen Sphäre von Wirtschaft und Gesellschaft bemühen und den Versuch zur Desintegration nichtkapitalistischer Strukturen aufgeben. Unter den Bedingungen eines schon dominant gewordenen Kapitalismus bemühen sich die Unternehmer um staatliche Stützung, wie von P. A. Baran und P. M. Sweezy (1967: 63–86) als Monopolkapitalismus oder von Susan Strange (1996: 5ff.) stellvertretend für viele als Instrumentalisierung des Staates durch private Unternehmen beschrieben.

Die Kontroverse lebt heute in der Sozialwissenschaft in zwei Formen auf: In den zu Demokratie und Kapitalismus übergehenden Nachfolgestaaten des real existierenden Sozialismus und in den zu wirtschaftlicher Reliberalisierung gezwungenen bürokratischen Entwicklungsgesellschaften der unterentwickelten Welt entfaltet sich selbst bei Schocktherapie der kapitalistische Wachstumsmechanismus nicht so naturwüchsig, wie auf Grund der Wirtschaftstheorie der Neoklassik erwartet. Bei Rückkehr zu einem Grad der nationalen Offenheit der Güter- und Kapitalmärkte, der schon vor den nationalistischen Verwerfungen der Kriege des 20. Jh. erreicht worden war, verliert Arbeit in den entwickelten kapitalistischen Industrieländern an Marktmacht, die in den kapitalismuskritischen Theorieansätzen als Ausdruck der Zerstörung stützender (einbettender) Institutionen interpretiert wird. Das Interesse an dem Zusammenhang zwischen Kapitalismus und den einbettenden Strukturen ist vor allem deshalb gewachsen, weil den kapitalismuskritischen Positionen infolge des Niedergangs des real existierenden Sozialismus der Gegenentwurf einer nicht durch Märkte gesteuerten Wirtschaft abhanden gekommen ist.

Der Niedergang des realen Sozialismus hat die Neoklassik gegenüber radikaler Kapitalismuskritik bestätigt. Man braucht ein neues Terrain für Kritik. Dieses Terrain sind die Auswirkungen verstärkter internationaler Arbeitsteilung durch Einbeziehung von durch Marginalität gekennzeichneten unterentwickelten Wirtschaften in die Weltindustrieproduktion. Diese „Globalisierung“ scheint zu beweisen, dass Kapitalismus trotz betriebswirtschaftlicher Überlegenheit gegenüber dem realen Sozialismus zu katastrophalen weltweiten gesellschaftlichen Verwerfungen führt.

Dabei gehen die Gegenpositionen gegen die Neoklassik auf deren Grundargument ein: Einbettung besteht in der Wirksamkeit von Institutionen außerhalb der Marktsphäre, die die Produktionskosten der Unternehmen stützend mindern und damit den Akkumulationsprozess fördern. Diese Orientierung der Kritik kann die Form des Nachweises annehmen, dass Unternehmen nur kostenmindernde Maßnahmen nicht mit arbeitsplatzvernichtenden Gegenmaßnahmen kontern oder gar zur Behauptung eines Szenarios führen, in dem nur noch weltweiter Lohnkostenwettbewerb möglich ist. Solche Positionen finden eine Andockmöglichkeit selbst bei der Neoklassik, die in der Form der Theorie des endogenen Wachstums heute ihrer Sparsamkeitsforderung widersprechende empirische Befunde einbezieht und diese als Elemente weiterer Kostenreduzierung interpretiert.

Die Theorie des endogenen Wachstums nimmt einen Teil der keynesianischen Kritik auf, um diese ihrer gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Implikationen zu berauben. Die Keynesianer hatten behauptet, dass Kapitalismus vor allem von Seiten einer gegenüber der Produktionskapazität unzureichenden Nachfrage bedroht sei. Die beiden Kernstücke dieser Kritik sind Ladislaus von Bortkiewicz' (1907) später von anderen aufgenommene Widerlegung des Gesetzes des tendenziellen Falls der Profitrate und die von Keynes' Nachfolgern empirisch nachgewiesene relative Konstanz des Kapitalkoeffizienten. Beide Argumente laufen darauf hinaus, dass zur Finanzierung des Akkumulationsprozesses Lohnzurückhaltung nicht notwendig ist, sogar schädlich sein kann, weil – bei konstanten Reallöhnen – die Profitrate nicht fallen kann und kapitalistisches Wachstum nicht mit einem im Verhältnis zur Produktionskapazität steigenden Finanzierungsbedarf für Investitionen einhergeht. Kapitalistisches Wachstum ist dann nie durch Kapitalmangel, sondern nur durch eine unzureichende Gesamtnachfrage gefährdet.

Aus dieser Argumentation bricht die Theorie endogenen Wachstums die nicht mehr widerlegbare Behauptung der Konstanz des Kapitalkoeffizienten (gleichbedeutend mit der Konstanz ihres Kehrwerts, der Kapitalproduktivität) heraus. Die Theorie endogenen Wachstums erklärt das Ausbleiben der von der Neoklassik behaupteten Verschlechterung der Kapitalproduktivität aus technischem Fortschritt, der nicht automatisch als Ergebnis des Wachstumsprozesses, sondern finanziell unterstützt durch die privaten und öffentlichen Haushalte oder durch so genannte Innovationssysteme gefördert werde. Sie begründet Lohnsteigerungen als Chance für Wachstum mit dem Argument, dass die Haushalte dadurch ihre Produktivität steigerten (N. Birdsall 1985: 482), und erinnert damit an marxistische Positionen der Sechzigerjahre: Diese hatten behauptet, dass die Reallöhne nur wegen der höheren Reproduktionskosten (M. Tronti 1974: 165), bei Birdsall wegen der höheren Kosten des Erwerbs von Qualifikationen bezahlt würden.

Ähnlich wird die Theorie einer Einbettung von Kapitalismus in stützende Strukturen für die Thesen der Neoklassik instrumentalisiert. Die Strukturen, die Einbettung bewirken, zielen auf Erleichterung der Liquidität der Unternehmen durch niedrige Transaktionskosten, niedrige Lohnkosten und Übernahme von Kosten technischen Fortschritts durch Institutionen außerhalb des Sektors privater Unternehmen. Anders als Unternehmen sind solche Institutionen nicht durch Marktkonkurrenz zu

möglichst kosteneffizientem Wirtschaften gezwungen. Ihre Orientierung an wirtschaftsfreundlichem Verhalten muss über Werte hergestellt werden. Die Forderung nach Einbettung des Kapitalismus in nichtökonomische Strukturen, die diesem förderlich sind, läuft bei einer Orientierung an der Minimierung der Kosten der Unternehmen auf die Unterordnung auch von Politik und Gesellschaft unter die betriebswirtschaftliche Zielsetzung der Unternehmen hinaus.

Nach dem Bortkiewicz-Theorem und der Theorie der Konstanz des Kapitalkoeffizienten garantiert die dabei mit enthaltene Forderung nach Lohnkostenwettbewerb den Zusammenbruch einer freien Weltwirtschaft durch unterkonsumtive Tendenzen, weil die Lücke bei der Konsumgüternachfrage nicht durch eine Anhebung der Investitionsgüternachfrage dauerhaft kompensiert werden kann, vielmehr die Investitionsgüternachfrage als Folge einer unzureichenden Ausweitung der Konsumgüternachfrage selbst fällt. Dies wird dann beschrieben in Bildern wie einer der Produktion vorauseilenden Produktivität, durch die Arbeit allein wegen technischen Fortschritts freigesetzt werden müsse, wobei doch eigentlich dieser zusätzliche technische Fortschritt lediglich die Verteilungsspielräume erweitert und mit Vollbeschäftigung so lange kompatibel ist, wie entweder die Realeinkommen steigen oder die Arbeitszeit vermindert wird. Gerade weil diese Perspektive nicht mehr durchsetzbar ist, verliert Arbeit wegen ihres Überangebots ihre Verhandlungsmacht, die auf ihrer Knappheit und ihrer Organisationsstärke beruhte. Sie kann dann produktivitätsorientierte Lohn- und Nachfragesteigerungen nicht mehr durchsetzen.

2 Institutionen müssen nicht durch Akteure der Nichtmarktökonomie geschaffen werden

Keine der Institutionen, die den Übergang zu Kapitalismus ermöglicht oder später kapitalistisches Wachstum erleichtert haben, wurde von einem wohlwollenden nichtkapitalistischen Staat von oben dekretiert, um den Übergang zum Kapitalismus zu ermöglichen. Vielmehr haben sich solche Institutionen lange vor dem Übergang zum Kapitalismus herausgebildet, und zwar aus anderen wirtschaftlichen Interessen als dem mit Kapitalismus in Verbindung gebrachten Interesse an Innovation und Produktivitätswachstum.

Ich nenne einige Institutionen: Geld als allgemeines Tauschmittel, garantiertes Eigentum (persönlich, privat), Kredit, Vertrag, Geschäftsregeln zur Verminderung von Transaktionskosten, staatliche Förderung staatlicher oder privater Innovationssysteme. Geld als allgemeines Tauschäquivalent ist so alt, dass es mit Kapitalismus selten in Verbindung gebracht wird, auch wenn seine Existenz einige Wirtschaftswissenschaftler zu Begriffsbildungen wie „antiker Kapitalismus" verleitet hat. Schon im Lyder- und Perserreich gab es Münzprägungen, im alten China Papiergeld, also Geld, dessen Kaufkraft nur durch staatliche Garantie, nicht aber durch den im Geld selbst verkörperten Warenwert gesichert war. Cowrie-Muscheln haben

als Geld in großen Teilen Westafrikas fungiert, ohne selbst einen hohen Warenwert zu verkörpern.

Durch westliche „Beschreibungen“ über nichteuropäische Gesellschaften geistert die Vorstellung, Privateigentum sei eine Erfindung des westlichen Kapitalismus, der durch die Rechtsnormen des Feudalismus noch behindert worden war (konkurrierende Eigentumsrechte von Grundherren und Bauern am Boden). Allerdings sind die Eigentumsrechte von Bauern in den meisten vorkapitalistischen Gesellschaften wohldefiniert: Eigentumsrechte waren ein wesentliches Instrument, mit dem die Bauern den wachsenden Steuerdruck in tributären Produktionsweisen abwehrten, der nach der neolithischen Revolution von den erstarkenden Staatsklassen ausging. Der Übergang zu kollektiver Besteuerung der Dörfer unter einzelnen Mogulenherrschern diente dem Ziel, reichere Eigentümer vom Land für Steuerforderungen an Ärmere haftbar zu machen. Welchen Sinn hätte die Entwicklung eines Vermessungswesens im alten Ägypten gehabt, wenn damit nicht Steuerforderungen an Eigentümer oder Nutzer von Boden hätten begründet werden können, die über diese „Sachen“ als Eigentümer verfügten, also „property rights“ hatten? Das Obereigentum des Staates gibt es auch im Kapitalismus: Wer könnte über sein Eigentum so ausschließlich verfügen, dass er die Zugehörigkeit zu einem anderen Staat verlangen könnte?

Das Vertragsrecht des modernen westlichen Kapitalismus kontinentaler Prägung beruht auf dem römischen Recht, das lange vor der Genese des Kapitalismus entwickelt wurde. In dem Maße, in dem sich eine nationale Geschichtswissenschaft in den alten tributären Produktionsweisen Asiens herausbildet, erschließen sich Archive, in denen Verträge enthalten sind, die lange vor dem Eindringen des Kapitalismus geschlossen worden waren.

Mit dem Scheitern der auf verwestlichte Militär- und Verwaltungseliten ausgerichteten Modernisierungstheorie wurde der informelle Sektor entdeckt, der auf eine lange Geschichte zurückblickt. Es gab also auch Unternehmer. Sie wurden gestützt durch Kreditsysteme, z.B. die Institution der Rotating Credit Association, die die internationalen Finanzinstitutionen von Washington heute fördern, tatsächlich häufig sogar „über“-fördern. Sie ähneln dem Prinzip der deutschen Bausparkassen (Kreditnehmer müssen sich zunächst an der Kapitalbildung beteiligen). Genauso sind Geldverleiher wohl bekannt, deren hohe Zinsen heute nicht mehr als Folge von Monopolismus und dadurch möglichem Wucher, sondern hoher Ausfallrisiken betrachtet werden. Islamische Bankinstitutionen sind sehr wohl Banken, die einen wirtschaftlichen (allerdings nicht nach der Rechtsform) Zins für ihr Kapital erhalten, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass das beliehene Projekt Gewinne macht, so wie dies auch für die heute so favorisierte Form der Bildung von „Venture“-Kapital gilt. Auch für die europäische Entwicklung ist nachgewiesen worden, dass in frühen Phasen kapitalistischer Entwicklung die Finanzierung von Investitionen nicht bei am Risiko nicht beteiligten Banken, sondern vorrangig bei Akteuren wie Familien, Grundbesitzern, Notaren etc. lag, die sich am Risiko beteiligen mussten.

Transaktionsmindernde Geschäftsregeln sind die Grundlage des vorkapitalistischen Fernhandels, der ohne vertrauensbildende Maßnahmen nicht hätte existieren können. Es gab hier Netzwerke zwischen den Händlern, die sich wenig von den (z.B. chinesischen) Netzwerken unterschieden, die heute als Grundlage für die rasche Akkumulation von Kapital in Ost- und Südostasien angesehen werden.

Übereinstimmung gibt es auch darin, dass die privaten Unternehmen sowohl in Europa als auch in Asien Innovation durch Marktzugangsbarrieren (Zünfte) behinderten und dass sie dabei tendenziell in Konflikt mit den Staatsklassen der tributären Produktionsweisen in Asien gerieten. Die Aufteilung des Handwerks tributärer Produktionsweisen in drei Sektoren (Dorfindustrie, städtische Luxusindustrie, naturräumlich gebundene Industrie) widerlegt auch die Auffassung, dass es nur in Europa eine Landindustrie gegeben habe, die sich aus Zunftzwängen hätte befreien können. Auch staatliche Förderung von Industrie in nichtkapitalistischen Produktionsweisen außerhalb Europas ist zumindest im technisch durchaus wichtigen Bereich der Waffenproduktion nachgewiesen: Ende des 18. Jh. waren indische Armeen europäischen Armeen ebenbürtig. Fixiert auf die Nachahmung westlicher Hochtechnologie, kam es zu vereinzelten Versuchen schon im 19. Jh., Europa durch staatliche Förderung von Industrieproduktion einzuholen (z.B. Mohammed Ali in Ägypten in den Dreißigerjahren des 19. Jh.).

Bei seinem Vergleich zwischen arabischem Suq und westlichem Markt rettet sich Douglas North (1991: 104) mit dem Argument, dass in Europa Verträge leichter durchgesetzt werden konnten. Man vermisst den Hinweis auf die durch ein hohes Maß an Korruption zu Gunsten privater Monopole gekennzeichnete Zeit in Europa zwischen 16. und 18. Jh. Wie sollte im Ancien Régime die Durchsetzung von Verträgen so leicht gewesen sein, wenn der politische Kampf, den man bürgerliche Revolution nennt, im Kern gegen detaillistische Eingriffe des Staates in die Wirtschaft, nämlich gegen Monopole gerichtet war.

Zu klären ist also nicht, wie die Institutionen den Übergang zum Kapitalismus erleichtern. Zu erklären ist vielmehr, warum diese Institutionen mit, gegenüber vorkapitalistischen Strukturen, neuen Inhalten dynamisiert wurden. Diesen Prozess kann man als eine Zurückdrängung des Staates verstehen. Neue gesellschaftliche Kräfte nutzen vorhandene Institutionen, um die allenthalben üblichen, stets moralisch begründeten „Korrekturen“, nämlich Eingriffe des Staates zu Gunsten von Partikularinteressen zu beseitigen.

3 Die Beseitigung der Bedrohung der für den Kapitalismus wichtigen Institutionen

Die Literatur über vorkapitalistische europäische und nichteuropäische Gesellschaften ist nicht nur reich an Beispielen über die Existenz der hier diskutierten Institutionen, sondern ebenso voll von Beispielen über ihre „willkürliche“ Einschränkung durch Akteure, die man als Herrscher, als Spitze der Institutionen politisch-militärischer Gewalt beschreibt. Weshalb gelang es gesellschaftlichen Kräften, die von

den mit politischer und militärischer Macht verknüpften Privilegien ausgeschlossen waren, also in Europa dem so genannten Dritten Stand, Eingriffe in die Markt und Rechtsstaat schützenden Institutionen abzuwehren, anders als in der heute unterentwickelten Welt?

Die Antwort auf diese Frage ist einfach: Weil sich in Europa beim Übergang zum Kapitalismus die beiden wesentlichen Bestandteile des Dritten Standes, die Eigentümer an Produktionsmitteln (Kapitalisten) und die auf Eigentum von Arbeit beschränkten „Proletarier" von solchen Staatseingriffen keine Vorteile versprachen und gleichzeitig zunächst ökonomisch, dann auch politisch einflussreich wurden.

Die sich herausbildende bürgerliche Gesellschaft wurde vom Staat autonom, weil ihre Akteure sich von ihm weniger als vom Markt versprachen und weil sie über den Markt so stark geworden waren, dass sie sich „parasitären" Ausbeutern widersetzen konnten, die den Staatsapparat kontrollierten.

Für die Autonomie von bürgerlicher Gesellschaft gibt es damit eine wesentliche politökonomische Bedingung: Kapitalisten müssen in der Lage sein, ohne sie begünstigenden Staatsinterventionismus unter Bedingungen freier Konkurrenz Profite zu erzielen, Arbeiter müssen in der Lage sein, ohne staatliche Stützung auf Grund ihrer Produktivität in Lohn und Brot zu kommen. Beide Teile dieser Bedingung setzen wachsende Masseneinkommen voraus.

Zur Begründung beschränke ich mich auf wesentliche Elemente: Vollbeschäftigung ist nur möglich, wenn durchschnittlich qualifizierte Arbeitskräfte mehr produzieren, als sie für das Überleben benötigen (Reproduktionskosten). Der doppelt freie Arbeiter, Marx' Proletarier, kann nur dann existieren, wenn durch technischen Fortschritt die Arbeitsproduktivität – bei Lohngütern und noch niedrigen Reallöhnen der Nahrungsmittelproduktion – so hoch ist, dass das Grenzprodukt von Arbeit die Reproduktionskosten einer Arbeitskraft und ihrer Kleinfamilie übersteigen. Eine vorkapitalistische Klassengesellschaft kann überleben, wenn ein Mehrprodukt angeeignet werden kann, eine kapitalistische hingegen, wenn selbst der Grenzarbeiter noch ein Mehrprodukt erzeugt.

Der Anteil eines einzelnen Unternehmens an der für Gewinne verfügbaren Finanzmasse hängt zwar von der Wettbewerbsfähigkeit ab, der Umfang der für Profite verfügbaren Finanzmasse jedoch auf güterwirtschaftlicher Ebene – unbestritten zwischen den verschiedenen Schulen der Wirtschaftswissenschaft – von den Nettoausgaben der Unternehmen für Investitionen (minus dem Saldo des Sparens öffentlicher und privater Haushalte und zusätzlich des Saldos der Handelsbilanz). Nach dem Bortkiewicz-Kriterium liegt der Kapazitätseffekt bei Investitionen stets über deren Einkommenseffekt. Realistische Szenarien kapitalistischen Wachstums implizieren deshalb von Anbeginn steigende Reallöhne, wobei in den frühen Phasen die Reallohnsteigerungen wegen oft sinkender Produktivität in einer expandierenden Landwirtschaft (Wachstum des Nahrungsmittelkonsums bei noch unelastischem Nahrungsmittelangebot) noch niedrig sein mochten.

Autonomie bürgerlicher Gesellschaft wird möglich, wenn durch Wachstum des Grenzprodukts in der Landwirtschaft über die Reproduktionskosten von Arbeit hinaus prinzipiell alle „able-bodied"-Arbeitskräfte beschäftigt oder infolge von sozia-

len Maßnahmen (meine Interpretation der englischen Armengesetze) so abgesichert werden (können), dass das Angebot an unqualifizierter Arbeit nicht unbegrenzt elastisch ist. Ist diese Bedingung erfüllt, statten sich die beiden Klassen der bürgerlichen Gesellschaft, Arbeit und Kapital, über die bloße selbstsüchtige Verfolgung ihrer „bornierten" Interessen wechselseitig mit Verhandlungsmacht aus: Über Reallohnsteigerungen sichert Arbeit wachsende Nachfrage mit Investitionsmöglichkeiten, auf die die Unternehmen mit Nettoinvestitionen reagieren, sodass ihre Profite durch Schaffung zusätzlicher Konsumeinkommen steigen, welche wiederum zu Nachfrage nach Arbeit sowohl in der Investitionsgüterindustrie als auch in der Konsumgüterindustrie führen: Arbeit wird knapp. Unternehmen erhöhen die Löhne, bis die Arbeitskosten auf das Grenzprodukt von Arbeit steigen. Beide Klassen haben wirtschaftlich nunmehr kein Interesse, einen parasitären Staatsapparat zu dulden. Er wird zurückgestutzt.

Heute vollzieht sich dieser Prozess analog zur früheren europäischen Entwicklung in Teilen Ostasiens: Erfolge des Staates bei Nachahmen der Industrialisierung führen dort zu Vollbeschäftigung, wachsender Binnennachfrage, neuen Investitionsmöglichkeiten für neue Unternehmen wegen Diversifizierung der Nachfrage, Kampf dieser neuen Unternehmen gegen die Protektion des Staates für alte (große) Unternehmen und Kampf um Marktdominanz und Rechtsstaat gegen Monopol und Vetternwirtschaft. Ob in diesem Prozess auch Demokratisierung durchgesetzt werden kann, hängt davon ab, ob die an Rechtsstaat interessierten „Bürger" zur Durchsetzung der Reduzierung von Staat die politische Unterstützung von „Arbeit" benötigen und mobilisieren können. Je reformistischer die Arbeiterbewegung und je schwächer der Monopolsektor, desto besser die Chancen. Je weniger der Staatsapparat zu einer bonapartistischen Modernisierung von oben in der Lage, desto wahrscheinlicher die Demokratisierung.

Das hier vorgelegte Modell hat eine Reihe von Folgen für in der Literatur heftig geführte Kontroversen. Einige seien hier kurz skizziert: Die bürgerliche Revolution ist nicht das Werk des Bürgertums, sondern das Werk des Dritten Standes. Sie kann um so eher zu Demokratie führen, desto geschlossener der Dritte Stand bleibt.

Entscheidend sind die Institutionen, durch die sich die Beteiligung von Arbeit am Produktivitätsanstieg durchsetzen lässt. Transitionen scheitern, wenn Arbeit nicht rasch verhandlungsfähig wird oder die an der Macht befindlichen Kräfte Verhandlungen verweigern (nicht unbedingt nur das Bürgertum). Fortdauer von Marginalität oder Überbürdung von Ökonomie und Politik durch andere als Verteilungsfragen, z.B. durch die Forderung nach einer anderen gesellschaftlichen Organisation, in der andere als Verteilungsziele auf gesellschaftlicher Ebene befriedigt werden, zerstören den hier skizzierten Mechanismus.

Einstieg in den Kapitalismus durch nachahmende Entwicklung ist grundsätzlich auf jeder Stufe der Entfaltung der Produktivkräfte möglich, sofern Marginalität beseitigt werden kann. Der „Umweg" von den ursprünglichen Gemeinschaften selbständig wirtschaftender Bauernfamilien zu tributären Produktionsweisen ist Folge der Strategien solcher Bauernfamilien, vorrangig demographisches Wachstum statt technischen Fortschritt zu verfolgen. Hat der Luxuskonsum innerhalb tributärer

Produktionsweisen zu technischem Fortschritt geführt, sind Gesellschaften, die aus selbständig wirtschaftenden Bauern bestehen und über ausreichend Land zur Vermeidung von Marginalität verfügen, bei der Industrialisierung besonders erfolgreich: europäische Siedlergesellschaften auf bevölkerungsarmen oder bevölkerungsarm gemachten Gebieten wie Nordamerika, Australien und Neuseeland.

4 Bedrohung der einbettenden Konstellation durch Globalisierung

Die Einbettung von Kapitalismus in eine für Arbeit günstige Machtstruktur ist heute bedroht. Folge dieser Bedrohung ist die Diskussion über Einbettung von Kapitalismus in Strukturen, die die Kosten der Produktion für Unternehmen durch stützende Maßnahmen außerhalb der Marktökonomie senken. Die Zuteilung von Einfluss an unqualifizierte Arbeit ist Folge ihrer produktivitätsbedingten Knappheit. Entscheidend ist hier die in der Gesellschaft erreichte durchschnittliche Produktivität, nicht die Entwicklung der Produktivität in einem bestimmten Produktionszweig. Auch bei nur sektoral begrenztem Anstieg der Produktivität in Branchen mit wachsender Nachfrage (und damit begünstigt durch steigende Realeinkommen) wird Arbeit auch für Branchen knapp, die keinen Produktivitätsanstieg aufweisen, sofern ihre Güter und Dienstleistungen weiter benötigt werden. Ich verweise auf die Einkommensentwicklung von Friseuren, deren Produktivität im Norden und im Süden, im 16. und im 20. Jh. etc. gleich, weil durch Handarbeit bestimmt ist. Branchen ohne Produktivitätsanstieg können höhere Löhne bezahlen, weil die Preise für Güter und Dienstleistungen beim Produktivitätswachstum schwacher Branchen relativ zu den Preisen für Güter und Dienstleistungen der produktivitätsstarken Branchen sinken. Genau dies ist im Fall niedriger Produktivität in der Landwirtschaft nicht möglich, weil die erzeugten Nahrungsmittel gleichzeitig als Nahrung von Arbeit Inputs der Produktion sind.

Die relative Geschlossenheit dieser beiden Hauptklassen der bürgerlichen Gesellschaft, ihre Homogenität und ihre politische Handlungsfähigkeit sind Folge des über den Markt durchgesetzten Ausgleichs der unterschiedlichen Entwicklung physischer Produktivität, in deren Folge die in Marktpreisen gemessene Produktivität sich angleicht. Dieser Ausgleichsmechanismus kann ohne Vollbeschäftigungstendenz nicht in Gang gesetzt werden, weil er auch auf Knappheit unqualifizierter Arbeit beruht.

Geraten beim Produktivitätswachstum schwache Branchen unter den Druck der Konkurrenz aus Wirtschaftsstandorten, an denen die durchschnittliche Produktivität sehr niedrig ist, sodass auch die Löhne in den – häufig im Verhältnis zur Gesamtproduktion kleinen – hochproduktiven Branchen niedrig sind, wird im technologisch fortgeschritteneren Land dieser Ausgleichsmechanismus nachhaltig gestört. Dem durchschnittlichen Wachstum der Produktivität angemessene Reallohnsteigerungen führen zu beschleunigter Auslagerung der Arbeitsplätze in das Niedriglohngebiet, während Lohnbeschränkung unterkonsumtive Tendenzen auslöst.

Die gegenwärtige Globalisierung ist dadurch gekennzeichnet, dass erfolgreiche neue Anbieter von Industriewaren auf dem Weltmarkt sehr niedrige internationale Preise ihrer Arbeitskräfte hinnehmen können, weil zusätzlich zu den niedrigen Arbeitskosten, gemessen an lokal verfügbaren Konsumgütern (Ausdruck niedriger Durchschnittsproduktivität), diese Wirtschaften ihre Arbeiter in den Exportsektoren durch lokal produzierte Lohngüter versorgen. Bei hoher Nahrungsmittelquote und niedrigen Ansprüchen an industrielle Güter reicht ein Überschuss der heimischen Landwirtschaft und ein einigermaßen effizienter so genannter informeller, eigentlich aber klein- und mittelbetrieblicher kapitalistischer Sektor aus, um die durch Wachstum der Beschäftigung auftretende zusätzliche Nachfrage nach Lohngütern zu befriedigen.

Unter diesen Voraussetzungen ist eine Absenkung des internationalen Preises von Arbeit in den fortgeschrittenen Industrieländern auf das Niveau der abwertungsgetriebenen nachholend industrialisierenden „Tiger"-Länder noch nicht einmal zur Deckung der Reproduktionskosten von Arbeit in den fortgeschrittenen Industrieländern ausreichend. Damit erzeugt Globalisierung, bedingt durch die Existenz von Marginalität in den technisch zurückliegenden Ländern, neue Marginalität in den technisch führenden Industrieländern.

Zur Abwendung dieser Gefahr wird allenthalben empfohlen, durch Strukturwandel die Produktpalette auf Güter zu konzentrieren, bei deren Herstellung die Niedriglohnländer selbst bei höchsten Abwertungssätzen komparative Kostenvorteile nicht in preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt ummünzen können. Die hier geforderte Steigerung der Produktivität durch Industriepolitik schafft Interesse an Mechanismen, die zusätzlich zum Verhalten der Unternehmen technischen Fortschritt hervorrufen: Hierauf konzentriert sich die Theorie des endogenen Wachstums. Sie thematisiert als Folge von Produktion automatisch erzeugte Veränderungen von Qualifikation, Infrastruktur und Institutionen, die dauerhaft für die Zukunft Produktivitätsvorsprünge gegen Mitbewerber sichern. Weil Größenersparnisse bei größerer Produktion raschere Produktivitätssteigerungen ermöglichen, können „Verfolger" dadurch „abgehängt" werden, dass man sie durch frühzeitige Platzierung der eigenen innovativen Produkte auf dem Weltmarkt daran hindert, rasch selbst Größenersparnisse zu erzielen. Wer zuerst kommt, gerät am frühesten in die durch große Produktionsserien bedingte Kostendegression. Dies ist das Thema der Theorie strategischen Handels. Beide Theorien fragen nach möglichen Regelungen, mit denen Durchbrüche beim Produktivitätswachstum erreicht werden können, die vor Konkurrenz durch nachahmende Mitbewerber schützen. Weil diese Theorien auch die Bedeutung von institutionellen Vorkehrungen für Produktivitätssteigerungen einbeziehen, wecken sie ein Interesse an „Einbettung" und an der politischen Konstitution von Markt.

Gegen die These, dass Investitionen privater Haushalte und staatliche Förderung von Innovationen durch „Innovationssysteme" das Produktivitätswachstum im Vergleich zu einer steigenden Nachfrage (höhere Reallöhne) förderten, sind folgende Argumente vorzubringen: Zahlungen privater Haushalte für die Erhöhung ihrer Qualifikation wären nur dann geeignet, die Produktivität zu steigern, wenn sie

Ausbildungsmaßnahmen der Unternehmen ergänzen. Zahlen die Unternehmer dagegen entsprechend der um die Qualifikationskosten gestiegenen Ausgaben der privaten Haushalte zusätzliche Löhne statt eigener Ausgaben für die Qualifikation ihrer Mitarbeiter, ist eine Steigerung der Produktivität nur möglich, wenn angenommen werden kann, dass private Haushalte besser als Unternehmer über zukünftige Qualifikationsprofile Bescheid wissen und/oder den Qualifikationsprozess besser organisieren können. Beide Annahmen sind wenig realistisch. Gleiches gilt für staatliche Institutionen und wird durch die reale und häufig geforderte Einflussnahme der privaten Unternehmen auf die staatliche Forschungsförderung deutlich belegt.

Ähnliches gilt für Institutionen. Effizienzsteigernde Investitionen können nicht vom Staat dekretiert werden. Wo Effizienzverluste auftreten, reagieren die Unternehmer durch Umbau bestehender Institutionen, durch Entwicklung neuer Institutionen oder durch entsprechende Forderungen an den Gesetzgeber, solche Institutionen als öffentliche Güter bereitzustellen. Dabei wird das Prinzip der Minimierung des Aufwands verfolgt, sodass Neuentwicklungen sich am Bestehenden orientieren. In jeder Gesellschaft und Wirtschaft ist die institutionelle Struktur in ihrer konkreten Ausformung stark durch die Geschichte bestimmt, wobei unterschiedlich konzipierte Institutionen durchaus ähnliche Ergebnisse zu ähnlichen Kosten erbringen können.

Gescheitert sind die Unternehmer jedoch bei institutionellen Innovationen zur Schaffung von Verhandlungsfähigkeit von Arbeit. Selbst das allgemeine und gleiche Wahlrecht und damit die Demokratie wurden von Arbeit erkämpft. Dasselbe gilt für die Koalitionsfreiheit.

Wer den Produktivitätsanstieg durch Ausgaben zu Lasten des Konsums der privaten und öffentlichen Haushalte fördern will, muss Produkte benennen, die technischen Fortschritt in der Zukunft erlauben, derzeit aber noch nicht marktfähig, weil zu teuer sind. Man beschränkt Lohn und Profit als die Einkommen im kapitalistischen Sektor zu Gunsten einer vom Markt nicht kontrollierten Rente, mit der bestimmte, vom Staat und von Unternehmen ohne Marktkontrolle ausgewählte Produkte so verbilligt werden, dass Unternehmer die Möglichkeit ihrer rentablen Vermarktung auf den Gütermärkten annehmen.

Man kann solche Subventionen als Verbilligung zukünftiger Güter durch Subventionen darstellen. Durch Subvention sinkt das Wachstum im nichtsubventionierten Sektor entsprechend der Begrenzung der Nachfrage für dessen Güter und Dienstleistungen. Im subventionierten Sektor steigt dagegen das Wachstum und die Produktivität auf Grund der durch Subvention hergestellten Marktfähigkeit. Welche Güter geeignet sind, einen solchen Produktivitätsanstieg im subventionierten Sektor zu erlauben, wie das Volkseinkommen durch Produktivitätswachstum in diesem Sektor wächst, welche „spill over“ dieser Sektor auf andere Sektoren ausübt (weil er zukünftige Basistechnologien, wie die Mikroelektronik, auch für traditionelle Industriebranchen verfügbar macht) etc., hängt von höchst unsicheren Erwartungen über die Zukunft ab. Es gibt wenig Anlass zur Vermutung, dass der Marktkonkurrenz nicht ausgesetzte Akteure wie der Staat oder Monopolunternehmen besser als Unternehmen, die dem Entdeckungswettbewerb des Marktes ausgesetzt sind, diese

Zukunftschancen zuverlässig abschätzen können. Industriepolitik in technisch führenden Ländern war bisher wenig erfolgreich. Die Theorien, dass Japan über ein überlegenes System der Investitionslenkung verfüge, werden nicht mehr vorgetragen, seit Japan ein führendes Industrieland geworden ist.

Sind dagegen die zukünftigen Güter bekannt, ohne dass die betreffende Wirtschaft sie wegen der Enge des eigenen Binnenmarkts und der hohen Produktionskosten am eigenen Standort herstellen kann, kann sich der von Marktkontrolle befreite Akteur auf die Nachahmung beschränken. Dabei hat ein technologisch rückständiges Land den Vorteil, dass seine niedrige durchschnittliche Produktivität zu niedrigen Arbeitskosten und niedrigen Wechselkursen führt. Liegen solche Wirtschaften in der Produktivität bei zukunftsträchtigen Branchen auch nur prozentual weniger zurück als bei der durchschnittlichen Produktivität, haben sie wechselkursbedingt niedrigere Weltmarktpreise als technisch führende Wirtschaften. Es ist deshalb wenig wahrscheinlich, dass sich technisch führende Industrieländer mit besserer Einbettung vor Konkurrenz aus Niedriglohnländern schützen können.

Das Aufholen technisch rückständiger Länder lässt sich nicht mit einer Verbesserung der „Einbettung“ von Kapitalismus in den technisch führenden Ländern von der Angebotsseite her verhindern.

5 Perspektiven einer Globalisierung von „Einbettung“

Die Diskussion über „Einbettung“ von Kapitalismus entsteht in engem Zusammenhang mit der Furcht, durch Zurückfallen bei Innovation von Zukunftsmärkten ausgeschlossen zu werden. Daraus entsteht die Forderung nach einer intelligenten Verbindung von Innovationsförderung (= Industriepolitik) und Autoritätspolitik (= Lohnbegrenzung; G. Albo 1994).

Nach der hier vorgestellten Argumentation führt eine solche Politik zur Zerstörung des tatsächlich relevanten Mechanismus der „Einbettung“, nämlich Durchsetzbarkeit produktivitätsorientierter Einkommenssteigerungen für Arbeit. Zudem ist eine solche Politik der Wiedergewinnung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit zur Lösung des Beschäftigungsproblems in fortgeschrittenen Ländern nicht nur unsinnig und zum Scheitern verurteilt: Sie führt zum Import der gesellschaftlichen Strukturen des Südens, nämlich der Dominanz der Rente.

Mit der Lohnpolitik lässt sich der internationale Preis eigener Arbeit nur bedingt beeinflussen. Entscheidend für die Weltmarktpreise einer nationalen Wirtschaft sind die Wechselkurse. Die Wechselkurse der Schwellenländer sind nicht durch Kaufkraftparitäten bestimmt: Ihre Währungen sind zu einem Faktor bis zu 1:10 unterbewertet, d.h. die Kaufkraft ihrer Arbeit in nationaler Währung ist bis 10mal höher als in Dollar, gemessen in Preisen der von dieser Arbeit konsumierten Produkte in den westlichen Ländern im Verhältnis zu den Heimatländern (G. Lafay 1996: 353; P. Narassiguin 1995: 325; S. Guillaumont-Jeanneney/P. Hua 1996; H. Chen/M. Gordon/Z. Yan 1994). Die wechselkursbedingten hohen Preise deutscher Arbeit indizieren nicht, dass diese in den Exportindustrien zu teuer wäre, sondern

dass sie auch bei diesem hohen Wechselkurs noch so wettbewerbsfähig ist, dass Deutschland permanent einen hohen Handelsbilanzüberschuss einfährt. Lohnbegrenzung kann dauerhaft nur zu weiterer Aufwertung bei gleichzeitiger Begrenzung der Ausweitung der Binnennachfrage führen. Die Investitionsneigung wird dadurch nicht gefördert.

Mit wachsender Arbeitsplatzunsicherheit nimmt die Flexibilität von Arbeit ab. Folge zunehmender technologischer Komplexität ist auch, dass Arbeitskräfte durch die Dauer der Betriebszugehörigkeit ihre betriebsbezogenen Kompetenzen erhöhen. Die in der Wirtschaftswissenschaft beschriebene Hysterisis auf den Arbeitsmärkten ist Ausdruck beider Zusammenhänge: Arbeit wechselt den Betrieb nur noch in der Folge hoher Lohndifferenzen. Unternehmen sind inflexibel in Bezug auf Variation des Beschäftigungsniveaus, auch weil die Anlernkosten hoch sind. Geringe Migrationsbereitschaft auch bei hohen Lohndifferenzen (J. Decressin 1994: 252) und hohe Lohndifferenzen zwischen Branchen bei gleichzeitig ähnlichen qualifikationsbedingten Lohndifferenzen innerhalb der jeweiligen Branche sind empirisch belegt (J. Fels/E. Gundlach 1990). Die Annahme, durch Lohnspreizung lasse sich Flexibilität erhöhen, steht deshalb auf schwachen empirischen Füßen. Im Gegenteil: In Gesellschaften mit tendenzieller Vollbeschäftigung ist die Flexibilität eher hoch, weil die Arbeitnehmer nicht befürchten, bei sich verschlechternder Geschäftslage als späte Neueinstellung entlassen und dann dauerhaft arbeitslos zu werden (A.-J. Pietsch 1978).

Zudem reagieren wenigstens in Deutschland die privaten Haushalte auf wachsende Unsicherheit in der Zukunft, auch wachsende Arbeitsplatzunsicherheit mit erhöhter Sparneigung. Wenn aber der Finanzierungsbedarf für Neuinvestitionen nicht rascher steigt als das Volkseinkommen, können die vermehrten Ersparnisse nur dann nachfragewirksam angelegt werden, wenn die Unternehmen die Selbstfinanzierungsquote senken (J. Meade 1963: 673f.). Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Vereinigten Staaten, in denen die Sparneigung der privaten Haushalte so niedrig ist, dass manche befürchten, die Kapitalbildung könnte gefährdet werden (D. Bunting 1998). Die hohe Sparneigung der Bezieher mittlerer und hoher Einkommen in Deutschland lässt sich nicht mit Lohndifferenzierung und Arbeitslosigkeit bekämpfen. Sie erfordert ein Umdenken: Soziale Sicherheit in der Zukunft lässt sich nicht mit heutiger Konsumenthaltung kaufen, sondern nur mit Konsumenthaltung der in der Zukunft arbeitenden Generation. Der in der deutschen Sozialversicherung so deutliche Aspekt des Generationenvertrags muss vertieft werden. Die Bereitschaft zukünftiger Generationen, für dann durch Einkommentransfers weiter gut situierte Pensionärshaushalte zu bezahlen, kann nur durch den Staat garantiert werden.

Die unterschiedliche Sparneigung in Deutschland und den USA erlaubt auch eine von der vorherrschenden Meinung abweichende Interpretation des US-amerikanischen Jobwunders (P. Krugman 1995). Die für die Beschäftigungsentwicklung in den USA wichtigen Niedriglohnjobs mit niedriger Qualifikation liegen zu einem erheblichen Anteil in Dienstleistungsbereichen und hängen deshalb von der Bereitschaft der Besserverdienenden ab, solche Dienstleistungen nachzufragen. Dies kann

als deren Bereitschaft interpretiert werden, bei entsprechenden Preisrelationen diese Dinge nicht mehr selbst als unbezahlte Hausarbeit zu erbringen, sondern sich stattdessen auf ihre im Verhältnis zu diesen Dienstleistungen gut bezahlten hoch qualifizierten Tätigkeiten zu konzentrieren. Impliziert ist dabei, dass die Anbieter der schlecht bezahlten Dienstleistungen auch durch Ausbildung nicht zu höherqualifizierten Tätigkeiten in der Lage sind: Es gibt aber keinen empirischen Beweis dafür, dass nur in Ostasien eine breite Streuung der für die Technologien der Zukunft erforderlichen Qualifikationen möglich ist.

Industriepolitik spaltet die Unternehmen und die Arbeiter in einen subventionierten und einen nicht subventionierten Sektor. An den Renten/Subventionen verteilenden Staatsapparat werden immer weiter gehende partikularistische Forderungen gestellt. Selbst wenn dieser Staatsapparat zur Formulierung eines kohärenten industriepolitischen Projekts in der Lage sein sollte, wird dieses anschließend verwässert. Gleichzeitig wird die Tendenz verstärkt, dass enge Partikularinteressen gegenüber großen gesellschaftlichen Interessen dominieren. Die von Mancur Olson (1982: 124f.) beschriebene Sklerose wird durch eine Politik verstärkt, die „Einbettung“ von Kapitalismus als stets partikuläre Verbesserung der Angebotsseite einzelner Unternehmen oder Branchen begreift und diese Angebotspolitik auch nicht anders umsetzen kann, weil Subventionen Marktunvollkommenheiten schaffen, da sie nicht allen potenziellen Anbietern gewährt werden. Niedrige Arbeitskosten erhöhen dagegen die Kapitalrentabilität, so lange die Unternehmer den Rückgang der Konsumnachfrage nicht durch Erhöhung der Exporte oder der Investitionsgüternachfrage ausgleichen. Oben wurde gezeigt, dass wegen des Wechselkursmechanismus und der Abhängigkeit der Investitionen von den erwarteten Absatzmöglichkeiten solche kompensierenden Effekte als schwach eingeschätzt werden dürfen.

Wenn weder durch Technologieförderung noch durch Lohnbegrenzung eine für Vollbeschäftigung unzureichende Binnennachfrage auf dem Weg der Exportsteigerung kompensiert werden kann, dann muss die Frage der „Einbettung“ von Kapitalismus anders als bisher gestellt werden: Ziel kann nicht sein, in einen unterkonsumtive Krisen fördernden weltweiten Wettbewerb der Begrenzung der Lohnstückkosten einzutreten, die durch den Wechselkursmechanismus laufend korrigiert wird. Vielmehr muss die Einbettung von Kapitalismus in ein für Arbeit günstiges Kräfteverhältnis dadurch gesichert werden, dass Arbeit weltweit verhandlungsfähig wird. Dazu sind nicht Sozialstandards in den Exportsektoren der Niedriglohnländer wichtig, weil sie nicht die niedrige Durchschnittsproduktivität korrigieren können. Vielmehr muss der Druck marginalisierter Arbeitskräfte auf die Arbeitsmärkte in den Niedriglohnländern beseitigt werden. Korea und Taiwan haben einen Weg, nämlich Agrarreformen, aufgezeigt. Ich habe die Möglichkeit, durch „künstliche“ industrielle Beschäftigung Marginalität zu beseitigen, vorgetragen. Weitere Möglichkeiten sind denkbar: Der Druck marginaler Arbeitskräfte im Süden würde zweifellos erheblich abnehmen, wenn die Anhänger einer freien Weltwirtschaft im unternehmerfreundlichen Lager Ernst machten und die Öffnung der im 19. Jh. von europäischen Auswanderern besiedelten Gebiete in Nordamerika und Australien für Einwanderer aus den von Marginalität bedrohten bevölkerungsreichen Ländern Asiens und Afrikas

forderten. Eine solche Politik tatsächlicher Globalisierung der Weltwirtschaft auch auf der Ebene des Faktors Arbeit ist nicht zu erwarten.

Damit steht die „Einbettung“ eines nunmehr weltweit operierenden Kapitalismus aus. Ihre Verwirklichung hängt sicher nicht allein von gesellschafts- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussionen ab. Eine solche „Einbettung“ wird aber durch eine Diskussion über Einbettung von Kapitalismus in soziale und politische Strukturen erschwert, die vorrangig an der Angebotsseite ansetzt, weil sie die Diskussion über die tatsächlich notwendig Einbettung von Kapitalismus in Verhandlungsmacht von Arbeit in den Hintergrund drängt.

Literatur

Albo, Gregory (1994): Competitive Austerity and the Impasse of Capitalist Employment Policy. In: Socialist Register 31. 144–170

Baran, Paul A./Sweezy, Paul M. (1967): Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order. New York: Monthly Review Press

Birdsall, Nancy/Ross, David/Sabot, Richard (1995): Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia. In: World Bank Economic Review 9 (3): 477–508

Bortkiewicz, Ladislaus von (1907): Wertrechnung und Preisrechnung im Marx'schen System, 3. Teil. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 25 (2): 445–489

Bunting, David (1998): The Saving Rate Decline. Paper prepared for the Fifth Post Keynesian Workshop: Full Employment and the Price Stability in a Global Economy. July. Knoxville, Tenn.

Chen, Haichun/Gordon, M.J/Yan, Zhiming (1994): The Real Income and Consumption of an Urban Chinese Family. In: Journal of Development Studies 31 (1): 201–213

Decressin, Jörg W. (1994): Internal Migration in West Germany and Implications for East-West Salary Convergence. In: Weltwirtschaftliches Archiv 130 (2): 231–257

Elsenhans, Hartmut (1991): Reforming the Economic System of Bangladesh: Main Fields of Action. In: Sautter, Hermann (Hrsg.) (1991): Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern. Berlin: Duncker & Humblot: 109–133

Elsenhans, Hartmut (1994): Rent, State and the Market: The Political Economy of the Transition to Self-sustained Capitalism. In: Pakistan Development Review 33 (4): 393–428

Elsenhans, Hartmut (1995): Überwindung von Marginalität als Gegenstand der Armutsbekämpfung. In: Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.) (1995): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Berlin: Duncker & Humblot: 193–221

Elsenhans, Hartmut (1996a): Myth of Globalisation and Necessity of Development Politics. In: International Studies 33 (3): 255–272

Elsenhans, Hartmut (1996b): Gegen das Gespenst der Globalisierung. In: Fricke, Werner (Hrsg.) (1996): Jahrbuch Arbeit und Technik 96. Zukunft der Industriegesellschaft. Bonn: Dietz: 25–36

Elsenhans, Hartmut (1997): Über Bedingungen und Chancen zu einer sozial verträglichen und dann auch vertieften Globalisierung der Weltwirtschaft. In: Fricke, Werner (Hrsg.) (1997): Jahrbuch Arbeit und Technik: Globalisierung und institutionelle Reform. Bonn: Dietz: 147–158

Elsenhans, Hartmut (1999a): Rent and Technology Distortion: The Two Cul-de-Sac of State Correction and Market Orientation in IAC and IBC. In: Journal of the Third World Spectrum 6 (1): 33–56

Elsenhans, Hartmut (1999b): Autonomy of Civil Society, Empowerment of Labour, and the Transition to Capitalism. In: Jain, R. B./Khator, Renu (Hrsg.) (1999b): Bureaucracy – Citizen Interface: Conflict and Consensus. Delhi: B.R. Publishing Corporation: 15–60

Fels, Joachim/Gundlach, Erich (1990): More Evidence on the Puzzle of Interindustry Wage Differentials: The Case of West Germany. In: Weltwirtschaftliches Archiv 126 (3): 544–560

Guillaumont-Jeanneney, Sylviane/Hua, Ping (1996): Politique du change et développement des exportations manufacturées en Chine. In: Revue économique 47 (3): 851–860

Krugman, Paul (1995): Europe Jobless, America Penniless. In: Foreign Policy 95. 19–34

Lafay, Gérard (1996): Les origines internationales du chômage européen. In: Revue d'économie politique 106 (6): 948–963

Meade, James E. (1963): The Rate of Profit in a Growing Economy. In: Economic Journal 73 (292): 665–674
Narassiguin, Philippe (1995): Croissance tirée par les exportations et politique de change: Le cas de l'île Maurice. In: Revue d'économie politique 105 (2): 315–331
North, Douglas C. (1991): Institutions. In: Journal of Economic Perspectives 5 (1): 97–112.
Olson, Mancur (1982): The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven, Conn.: Yale University Press
Pietsch, Anne-Jutta (1978): Der Arbeitsplatzwechsel als Konfliktmanifestation in der Sowjetunion. In: Elsenhans, Hartmut (Hrsg.) (1997): Migration und Wirtschaftsentwicklung. Frankfurt a.M./New York: Campus: 257–282
Say, Jean-Baptiste (1972): Traité d'économie politique. Paris: Calmann-Lévy
Strange, Susan (1996): The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press
Tronti, Mario (1974): Arbeiter und Kapital. Frankfurt a.M.: Neue Kritik

Regulierung und die Konstitution von Märkten in Europa[1]

Burkard Eberlein

Die Schaffung von Märkten zählt zu den zentralen Projekten der jüngsten Umgestaltung entwickelter europäischer Industriegesellschaften. Und seit den weltpolitischen Umbrüchen von 1989/1990 gilt dies im Westen wie im Osten Europas. Die Privatisierung staatlichen Eigentums und öffentlicher Aufgaben sowie die Liberalisierung von Märkten hat nicht nur nahezu alle europäischen Länder erfasst, sie spart auch nicht mehr jene Sektoren aus, die zuvor als marktfern oder „staatsnah" (R. Mayntz/F. Scharpf 1995) klassifiziert wurden. Dies betrifft insbesondere die Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen, die in Form öffentlicher oder öffentlich lizensierter Monopole verfasst waren, wie etwa die Bahn, Post und Telekommunikation oder die leitungsgebundene Energiewirtschaft (vgl. z.B. E. Grande 1994; S. Schmidt 1998). Damit dringt die Logik der Marktschaffung in einen Kernbereich staatlicher Verantwortung vor, in dem die als „Daseinsvorsorge" verstandene, staatliche Bereitstellung von Leistungen oder zumindest der Ausschluss von Wettbewerb lange als unumgänglich betrachtet wurden.

Freilich haben diese Entwicklungen nicht zu einem einfachen Rückzug des Staates geführt. Vielmehr ist zu beobachten, dass es in Folge von Privatisierung und Liberalisierung zu einer umfangreichen „Re-Regulierung" betroffener Sektoren kommt. Bestes Beispiel hierfür ist Großbritannien, wo eine radikale Privatisierungspolitik begleitet wurde vom Aufbau einer Vielzahl staatlicher Regulierungsbehörden (vgl. z.B. C. Graham/T. Prosser 1991; M. Thatcher 1998). Der Staat bleibt offenbar weiter gefordert, allerdings in einer neuen Rolle oder Funktion. War er früher in Form des „Leistungsstaates" (E. Grande 1993, 1997) direkt für die Bereitstellung einer Leistung verantwortlich, so muss er nun als „Regulierungsstaat" die Bereit-

1 Der folgende Beitrag verdankt seine Entstehung zwei Kontexten. Zum einen bot mir die von den Herausgebern dieses Bandes organisierte Tagungsgruppe „The Making of Markets in Post-National Economies" im Rahmen der „10th International Conference on Socio-Economics" (Wien, 11.–13. Juli 1998) die Chance, eine erste Fassung des Beitrags zur Diskussion zu stellen. Dadurch konnte ich eine ursprünglich am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz gewachsene Projektidee entscheidend vorantreiben (vgl. B. Eberlein 1998a, 1998b, 1999). Den Organisatoren und Teilnehmern der Wiener Tagung sowie zahlreichen Gesprächspartnern in Florenz möchte ich für konstruktive Kritik herzlich danken.

Zum anderen stützt sich der Beitrag auf ein Forschungsvorhaben mit dem Titel „Regulierungsstaat und Infrastruktur in Europa", an dem ich als Mitarbeiter beteiligt bin. Dieses von der DFG im Rahmen ihres Schwerpunktprogramms „Regieren in der Europäischen Union" geförderte Projekt wird unter der Leitung von Prof. Dr. Edgar Grande an der TU München durchgeführt. Viele der im folgenden präsentierten Überlegungen sind diesem Projektzusammenhang geschuldet. Mein besonderer Dank gilt daher Edgar Grande – für vielfältige Unterstützung und produktive Kooperation in einem fruchtbaren Forschungsumfeld, ohne das der vorliegende Beitrag nicht hätte entstehen können.

stellung dieser Leistung durch Private überwachen (E. Grande 1993, 1997; G. Majone 1994b; G. Schuppert 1997).

In dieser Perspektive erweist sich *staatliche Regulierung als ein zentrales Instrument der angestrebten Schaffung – aber auch der neuen Kontrolle – von Märkten*. Der folgende Beitrag möchte sich vor diesem Hintergrund mit der Funktionslogik, den Problemfeldern sowie der Ausgestaltung staatlicher Regulierung in Europa am Beispiel der Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen beschäftigen (vgl. auch B. Eberlein 1999).

Zunächst werde ich in einem ersten Schritt begründen, warum sich staatliche Regulierung in Folge von Privatisierung und Liberalisierung etabliert, und was unter staatlicher Regulierung zu verstehen ist. In einem zweiten Teil werde ich dann auf die allgemeinen Problemfelder der Regulierung als neues Steuerungsregime eingehen und mich dabei auf die Erfahrungen der USA, dem Prototypen des Regulierungsstaates, stützen. In einem dritten Teil steht die Frage nach der Ausgestaltung des Regulierungsstaates in Europa im Mittelpunkt. Dabei setze ich mich kritisch mit der These Majones vom Aufstieg des europäischen Regulierungsstaates auseinander. Meine zentrale These ist, dass staatliche Regulierung nicht allgemeinen Gesetzmäßigkeiten folgt, sondern entscheidend von ihrem spezifischen institutionellen Umfeld bestimmt wird. Zu diesem Umfeld zählen sektoral und nationalstaatlich variable Faktorenbündel im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems.

1 Logik und Konzept der (Re)-Regulierung

Die Politik der Privatisierung und Liberalisierung hat nicht zu einem einfachen Rückzug des Staates geführt (vgl. W. Müller/V. Wright 1994). Die mit dem Begriff der Deregulierung verbundene Vorstellung eines Abbaus staatlicher Regeln erwies sich als trügerisch (vgl. z.B. S. Lütz 1997). Vielmehr wurde deutlich, dass „freiere Märkte" durchaus mit „mehr staatlichen Regeln" einhergehen können (S. Vogel 1996; G. Majone 1994a; K. König/A. Benz 1997; F. van Waarden 1998). Warum kommt es zur „Re-Regulierung" liberalisierter Märkte und privatisierter Unternehmen?

Meines Erachtens lassen sich zwei zentrale Gründe ausmachen, die über die grundsätzliche Regelbedürftigkeit von Märkten hinausgehen.[2] Erstens ergibt sich die Notwendigkeit von (Re-)Regulierung aus dem Fortbestand von Elementen des wohlfahrtsökonomisch begründeten ‚Marktversagens'. Der Transfer von Eigentumsrechten an Private und die Demonopolisierung von Märkten schaffen für sich genommen noch keine Wettbewerbsmärkte. Zweitens dient Regulierung aber auch dazu, die politisch unerwünschten Folgen funktionierender Märkte zu korrigieren oder zu kompensieren.

2 Märkte sind keine voraussetzungslosen, naturwüchsigen Veranstaltungen. Sie sind auf ein konstituierendes Regelsystem (z.B. Eigentumsrechte) und den andauernden Schutz vor selbstzerstörerischen Tendenzen (z.B. Schutz vor Betrug oder Kollusion) angewiesen. Regulierung im hier verwandten Sinne setzt diese Regeln schon voraus und ist enger gefasst (s.u.).

1.1 Wohlfahrtsökonomisches Marktversagen und die Schaffung von Märkten

Die wohlfahrtsökonomische Perspektive unterscheidet vier Kategorien des Marktversagens[3], die eine normative Grundlage für regulierende Eingriffe bieten:

a) öffentliche Güter und externe Effekte,
b) unvollkommene bzw. asymmetrische Information,
c) ruinöse Konkurrenz und
d) das natürliches Monopol.

Die beiden ersten Kategorien dienen als Grundlage für die so genannte „soziale“ Regulierung in Bereichen wie Umweltschutz, Verbraucherschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz, wobei das Ziel der Verhaltenssteuerung im Vordergrund steht. Hingegen liegen die beiden anderen Kategorien der so genannten „ökonomischen“ Regulierung zu Grunde, die auf die Kontrolle von Markt- bzw. Monopolmacht in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen abzielt. Auf diese Form der Regulierung möchte ich mich im Folgenden beschränken.

Das natürliche Monopol gilt als „theoretisch eindrucksvollste(r) Grund für regulierende Eingriffe“ (J. Müller/I. Vogelsang 1979: 36) und ist im gewählten Beispiel des Infrastruktursektors die einschlägige Erscheinungsform des Marktversagens. Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen lassen sich definieren als jene sozioökonomischen Aktivitäten, die als unabdingbare Grundlage des allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftslebens betrachtet werden (vgl. I. Denkhaus/V. Schneider 1997: 66, die von „support systems“ sprechen). Die Funktion technischer Infrastruktursysteme, die sich in die drei Teilbereiche Kommunikation, Verkehr und Versorgung gliedern, besteht darin, „zahlreiche spezifische Aktivitäten zu ermöglichen“ (R. Mayntz 1988: 233), die den Mobilitäts-, Transport- und Kommunikationserfordernissen moderner Gesellschaften entsprechen (G. Hermes 1998: 168). Netzgebundene Infrastrukturen zeichnen sich insbesondere aus durch a) ein hohes Maß an technisch-systemischer Komplexität und Integration („große technische Systeme“, vgl. R. Mayntz/T. Hughes 1988), b) ihre hohe Kapital- bzw. Investitionsintensität und c) ausgeprägte Größen- und Verbundvorteile (Economies of Scale and Scope).

Aus diesen Merkmalen wird auf die Eigenschaft des natürlichen Monopols geschlossen und Marktversagen unterstellt. Ein natürliches Monopol liegt dann vor,

3 Marktversagen lässt sich in allgemeinster Form mit der Existenz von Unteilbarkeiten umschreiben. Das Marktversagen bei öffentlichen Gütern (Bsp. Landesverteidigung) und externen Effekten (Bsp. Umweltverbrauch) beruht letztlich auf mangelnden Eigentumsrechten („property rights“), deren Durchsetzung entweder unmöglich ist oder zu hohe Kosten (etwa Transaktionskosten) verursacht. Teils den externen Effekten zugerechnet, teils gesondert behandelt wird das Problem der unzureichenden Informiertheit von Verbrauchern, oft in Form asymmetrischer Information gegenüber Produzenten (z.B. Produktsicherheit). Ruinöse Konkurrenz beschreibt die Gefahr, dass durch ein „zuviel an Wettbewerb“ effizientere Unternehmen (mit hohen Fixkosten) aus dem Markt gedrängt und durch deren Marktaustritt volkswirtschaftliche Ressourcen entwertet werden. Zur Begründung von Regulierung aufgrund von Markversagen vgl. M. Horn et al. (1988: 39–55); M. Krakowski (1988: 27–94); J. Müller/I. Vogelsang (1979: 31–44).

wenn die Bedienung der Nachfrage durch nur einen Anbieter kostengünstiger ist als durch jede größere Zahl von Anbietern (Economies of Scale and Scope). Zusätzliche Bedingung ist jedoch auch ein hoher Anteil von irreversiblen und damit „versunkenen" Kosten, die einen Markteintritt potenzieller Wettbewerber verhindern (M. Horn et al. 1988: 44). Ist das Monopol die effizienteste Form der Leistungserbringung, ist es notwendig, den Missbrauch der Monopolmacht qua staatlicher Intervention zu unterbinden.

Der Tatbestand des natürlichen Monopols bedarf allerdings einer differenzierten Betrachtung. Erstens können natürliche Monopole durch technologischen Fortschritt erodieren (Bsp. Telekommunikation). Zweitens kann die Einbeziehung von Substitutionswettbewerb in einem erweiterten „relevanten Markt" die Klassifizierung als natürliches Monopol in Frage stellen (Bsp. intermodale Konkurrenz der Straße beim Schienenverkehr). Drittens wird im Anschluss an das ökonomische Konzept der „contestable markets" (W. Baumol et al. 1982) darauf verwiesen, dass sorgfältig zwischen dem physischen Netz, der materiellen Infrastruktur, einerseits, und den über das Netz angebotenen Diensten andererseits zu unterscheiden ist (vgl. G. Knieps 1996). Ein natürliches Monopol, und damit Regulierungsbedarf, liegen nur für das physische Netz vor, da hier hohe versunkene Kosten als Markzutrittsschranke wirken und der Monopolist somit nicht durch potenziellen Wettbewerb („contestability") diszipliniert wird. Folglich wird eine wettbewerbspolitische Dekomponierung der vertikal integrierten Infrastruktursysteme gefordert, die z.B. in der Stromwirtschaft das natürliche Monopol des Transports und der Verteilung (das Leitungsnetz) abtrennt von der Erzeugung und dem Vertrieb der Elektrizität, die wettbewerblich zu organisieren sind. Diese Strategie der vertikalen Trennung von Netz und Diensten beschreibt den dominanten Reformansatz bei der marktorientierten Umgestaltung netzgebundener Infrastruktursektoren in Europa.[4]

In dem Maße jedoch, wie natürliche Netzmonopole als Erscheinungsform des Marktversagens Bestand haben, besteht auch Bedarf an staatlichem Eingriff. Und dies ist in weiten Teilen der Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen auch heute noch der Fall, auch dann, wenn Wettbewerb rechtlich zugelassen wurde und/ oder der öffentliche Netzmonopolist formal privatisiert wurde. Gerade aufgrund der weiterhin unvollkommenen Marktbedingungen bleibt die Schaffung und Erhaltung von Wettbewerbsmärkten eine dauerhafte Aufgabe. In unserem Beispiel ist besonders die Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs aller Wettbewerber zum Netzmonopol zu nennen (vgl. für die Stromwirtschaft D. Schmidtchen/C. Bier 1997).

4 Die wettbewerbspolitische Dekomponierung erschöpft sich nicht in der funktional-vertikalen Trennung von Netz und Diensten. Sie kann auch räumlich erfolgen, indem ein Vergleichswettbewerb („yardstick competition") zwischen verschiedenen Regionalmonopolisten etabliert wird. Schließlich besteht die Möglichkeit, einen Ausschreibungswettbewerb um ein zeitlich befristetes und mit Auflagen versehenes Monopol („competition for the field") zu organisieren.

1.2 Politische und soziale Korrektur von Wettbewerbsmärkten

Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen beschränken sich nicht auf die wohlfahrtsökonomisch gebotenen Fälle des Marktversagens und die Durchsetzung von Wettbewerbsmärkten („market-making“). Staatliche Eingriffe dienen auch dem Zweck, die sozial und politisch unerwünschen Folgen funktionierender Wettbewerbsmärkte zu korrigieren („market-correction“). Dies trifft insbesondere den sensiblen Infrastruktur- und Versorgungsbereich, an den sich traditionell eine Vielzahl politischer und sozialer Leistungserwartungen richten, die nicht umstandslos unter Verweis auf die neue Marktlogik abgewiesen werden können. Die Sicherstellung der Versorgung mit flächendeckenden und erschwinglichen Telekommunikations- oder Energieleistungen dürfte von den Bürgern weiterhin zur Grundversorgung gezählt werden, für die der Staat zumindest, juristisch gesprochen, eine „Gewährleistungsverantwortung“ trägt (vgl. die Darstellung bei G. Hermes 1998: 334–342). Daher werden auch im liberalisierten Telekommunikationsmarkt, ungeachtet der Erosion des natürlichen Übertragungsmonopols, den im Wettbewerb stehenden Anbietern staatlicherseits eine Vielzahl von „Universaldienst“-Auflagen gemacht, die z.B. auf eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung abzielen. Auch in einem primär „selbstregulierten“, da liberalisierten Strommarkt sorgt staatliche „Auffangregulierung“ für eine Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen (vgl. W. Hoffmann-Riem/J.-P. Schneider 1995). Schließlich können marktkorrigierende Eingriffe auch durch die fundamentale wirtschaftliche und politische Bedeutung der Infrastruktur für jedes Staatswesen motiviert sein (Bsp. Sicherung der Energieversorgung).

Art und Umfang dieser staatlichen Eingriffe folgen nicht einer funktionalen, ökonomischen oder technischen Logik. Sie sind vielmehr Ergebnis eines politischen Prozesses, in dem unterschiedliche Akteure und Interessen aufeinander treffen. Das, was wohlfahrtsökonomisch geboten erscheint, kann politisch als nicht akzeptabel bewertet werden. Die beiden Logiken der Regulierung, Marktschaffung und Marktkorrektur, stehen also in einem prekären Spannungsverhältnis.

1.3 Staatliche Regulierung als alternatives Steuerungsregime

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass das Phänomen der Re-Regulierung nur vordergründig paradoxal erscheint. Geht es doch nicht um die dichotomische Wahl zwischen staatlichem Eigentum und Monopol einerseits und einem völlig freien Markt andererseits. Vielmehr bleibt nur die Wahl zwischen unterschiedlichen Steuerungsregimen. Idealtypisch lassen sich zwei Modelle unterscheiden. Zum einen kann der Staat das Problem der Monopolkontrolle bzw. der Marktkorrektur lösen, indem er selbst in Form eines öffentlichen Monopols die Leistungsbereitstellung übernimmt („Leistungsstaat“), zum anderen kann er die Bereitstellung durch einen privaten Anbieter regulieren und wird zum „Regulierungsstaat“ (E. Grande 1993, 1994, 1998; G. Majone 1994b, 1997; G. Schuppert 1997). Das erste Steuerungsregime war bis zu den jüngsten Marktreformen für zahlreiche Infrastruktursektoren in

europäischen Ländern charakteristisch. Für das zweite Modell der staatlichen Regulierung privater Leistungserbringung sind die USA das klassische Beispiel.

Wenn Privatisierung und Liberalisierung sich als Entscheidung für das alternative Steuerungsregime der Regulierung erweisen, stellt sich die Frage, was mit Regulierung im Einzelnen gemeint ist. Anders als in vielen sozialwissenschaftlichen Ansätzen, für die Regulierung das gesamte Spektrum staatlicher Aktivitäten oder sämtliche Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft umfasst (z.B. für die französische Regulationstheorie M. Aglietta 1979), wird Regulierung hier enger definiert. In Anlehnung an den amerikanischen Begriff der „public regulation“ (vgl. A. Kahn 1971; G. Breyer 1982; R. Noll 1985, 1989; P. Selznick 1985) verstehe ich unter Regulierung eine spezifische Form staatlicher Aufsicht und Kontrolle über private Unternehmen und marktlich verfasste Wirtschaftssektoren. Regulierung geht dabei über allgemeine Rahmensetzung (z.B. Kartellrecht) hinaus und bezeichnet die dauerhafte und einzelfallbezogene Kontrolle des Marktgeschehens durch staatliche Akteure, die in einem formal-adminstrativen Verfahren Regeln im „öffentlichen Interesse“ festlegen und anwenden (vgl. R. Noll 1985; P. Selznick 1985).

Typische Instrumente der ökonomischen Regulierung sind Marktzutrittsbeschränkungen (einschließlich der Genehmigung von investiven Kapazitätserweiterungen) und Preiskontrollen (einschließlich von Kosten- und Gewinnkontrollen). Darüber hinaus definiert Regulierung qualitative Standards und Konditionen für die Leistungserbringung und kann diese einem Kontrahierungszwang unterwerfen (vgl. A. Kahn 1971; J. Müller/I. Vogelsang 1979: 45). Eine derart definierte staatliche Regulierung gewinnt in Europa in Folge von Privatisierung und Liberalisierung als neues Steuerungsregime an Bedeutung. Welche Merkmale und Probleme sind für diesen Steuerungsmodus charakteristisch?

2 Problemfelder im Regulierungsstaat: US-American Lessons

Als der Prototyp des Regulierungsstaates bieten die USA reiches empirisches Anschauungsmaterial. Die umfangreiche US-amerikanische Literatur zur staatlichen Regulierung gibt zahlreiche Hinweise auf Strukturmuster und Problemfelder im Regulierungsstaat. Die Tradition ökonomischer Regulierung in den USA reicht zurück bis an das Ende des 19. Jahrhunderts, als die Herausbildung großer Wirtschaftsunternehmen und die Formierung mächtiger Trusts zu einer staatlichen Politik der Kontrolle von Marktmacht führten (Sherman Antitrust Act 1890, Interstate Commerce Commission 1887). In einer Gesellschaft, die „big government“ ebenso kritisch gegenüber stand wie „big business“, konnten Forderungen nach Überführung mächtiger Unternehmen in staatliches Eigentum nicht Fuß fassen. Daher entwickelte sich Regulierung – und nicht die in Europa gestellte Eigentumsfrage – zur Arena der Grenzziehung zwischen Staat und Markt (M. Keller 1981). Der Infrastruktursektor bildete den Ausgangspunkt (Eisenbahn) und auch später das hauptsächliche Betätigungsfeld ökonomischer Regulierung (Straßengüterverkehr, Fernmeldewesen, Luftfahrt, Elektrizität).

Wichtige Strukturmerkmale des amerikanischen Regulierungsstaates bildeten sich jedoch erst im Zuge der in den 1960er Jahren einsetzenden, expansiven sozialen Regulierung (Umwelt, Gesundheit, Arbeits- und Verbraucherschutz) heraus: prozessorientierter Legalismus, konfrontatives Verhältnis zwischen Regulierer und Regulierten, aktive Rolle der Gerichte, Transparenz und öffentliche Kontrolle, Beteiligungschancen für verschiedenste Interessen (D. Vogel 1986).

Organisatorisch dominiert im amerikanischen Regulierungsstaat (vgl. einführend S. Breyer 1990) das Modell der sektorspezifischen, unabhängigen und von Experten dominierten Regulierungsbehörden oder Kommissionen, deren Ressourcen und Handlungsspielraum vom politischen Spannungsfeld zwischen Präsident (Personal), Kongress (Finanzen) und Gerichten (Aufsicht) bestimmt werden (vgl. M. Shapiro 1997). Hinzu treten die zahlreichen Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher Interessengruppen. In diesem konfliktreichen Entscheidungskontext soll mittels justizähnlicher, expertengestützter Verfahren ein Ausgleich zwischen den Zielen der Marktschaffung und der Marktkorrektur gefunden werden.

Auf zentrale Problemfelder staatlicher Regulierung hat vor allem die ökonomische Regulierungsliteratur aufmerksam gemacht. In Auseinandersetzung mit dem expandierenden Regulierungsstaat stellte die ökonomische Regulierungstheorie bald die empirische Haltbarkeit normativer Begründungen für staatliche Eingriffe in Frage. Während die normative „public-interest school“ davon ausging, staatliche Regulierung sei durch Marktversagen oder durch ein öffentliches Interesse an der Kontrolle von Marktmacht legitimiert, entwickelte die positive ökonomische Regulierungstheorie die Gegenthese, dass staatliche Regulierung den besonderen Produzenteninteressen der regulierten Unternehmen folge, mithin von diesen Interessen „vereinnahmt“ werde. Dies ist die Hauptaussage der so genannten *Capture-These* (G. Stigler 1971). In der theoretischen Ausformulierung dieser These durch Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice) wird Regulierung als Gut betrachtet, dass von Politikern und Bürokraten an die zu regulierenden Unternehmen verkauft wird (S. Peltzman 1976). Staatliche Regulierung, so die zugespitzte Behauptung, dient nicht der Behebung von Marktversagen, sondern erweist sich als Quelle von „Staatsversagen“.

Mit der Gefahr der Vereinnahmung staatlicher Regulierung (capture) beschäftigt sich auch die Institutionenökonomie, die ebenfalls im Rahmen des Public-Choice-Ansatzes argumentiert (vgl. B. Weingast/M. Moran 1982; B. Weingast 1984; K. Shepsle/B. Weingast 1987). Staatliche Regulierung wird dabei als doppeltes Principal-Agent-Problem begriffen: Zum einen geht es um die Kontrolle des administrativen Agenten, der Regulierungsbehörde, durch den politischen Prinzipal, z.B. das gesetzgebende Parlament, zum anderen soll eine effektive Kontrolle der regulierten Unternehmen durch die Regulierungsbehörden erzielt werden. Der Kontrollerfolg hängt entscheidend von der Wahl der „richtigen Institution“ ab, die durch zielführende Anreize und Sanktionen definiert ist, und durch deren Einsatz „capture“ vermieden werden kann. Allerdings steht effektive Kontrolle unter dem Vorbehalt sehr restriktiver Modellannahmen wie z.B. vollständige Information (vgl. die Kritik von M. Eisner et al. 1996).

Auf das spiegelverkehrte Problem der Vereinnahmung regulierter Unternehmen durch staatliche Regulierung macht die ebenfalls in der Institutionenökonomie beheimatete Theorie der Verfügungsrechte („property rights“) aufmerksam. Die im sensiblen Infrastruktursektor ständig „drohende Gefahr“ eines politisch motivierten Eingriffs der Regierung (im Sinne von „market-correction“) wird als „unvollständige Vertragsschließung“ („incomplete contracting“) zwischen dem Staat und den für die Leistungserbringung verantwortlichen Unternehmen konzeptionalisiert (z.B. B. Levy/P. Spiller 1996). Im Sinne eines besseren Schutzes der Eigentumsrechte privater Investoren, ohne deren Investitionsbereitschaft es nicht zur ausreichenden Bereitstellung der Infrastrukturgüter kommt, müssen die Eingriffsmöglichkeiten der Politik durch die Wahl restringierender Institutionen beschränkt oder doch zumindest langfristig kalkulierbar gemacht werden. Dies geht offensichtlich zu Lasten politisch variabler Gemeinwohlziele, die nicht abschließend im „regulatory contract“ niedergelegt werden können.

Insgesamt stellt die ökonomische Regulierungstheorie auf Grundlage formaler Modelle das Problem der Effizienz und der Kontrolle von und durch staatliche Regulierung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Damit liefert sie wichtige Hinweise auf verallgemeinerbare Probleme staatlicher Regulierung, auf potenzielle Fälle des „regulatory failure“ (vgl. G. Majone 1996: 18). Vier Problemgruppen können unterschieden werden (vgl. E. Grande 1998: 47–50).

3 Typische Probleme staatlicher Regulierung

An erster Stelle ist das Problem der effektiven Kontrolle regulierter Unternehmen zu nennen, das sowohl bei der Capture-These als auch bei Principal-Agent-Ansätzen im Mittelpunkt steht. Die Aufsicht über monopolistische Anbieter im Infrastrukturbereich ist dabei in besonderer Weise mit dem Problem der Informationsasymmetrie konfrontiert. Um eine effektive Aufsicht ausüben zu können, ist der Regulierer auf Informationen angewiesen, die vom Monopolisten kontrolliert werden. Damit befindet sich staatliche Regulierung in einem Dilemma. Einerseits ist sie auf ein gewisses Maß an Kooperation mit dem Unternehmen angewiesen, andererseits besteht die Gefahr, dass diese Kooperation in die Capture-Falle führt. Offensichtlich ist dieses Problem umso gravierender, je stärker die Ressourcenasymmetrie zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen ist, und je strenger monopolistisch der Markt verfasst ist (Mangel an alternativen Informationsquellen in Form von Wettbewerbern).

Das zweite Problemfeld berührt die vom Ansatz des „incomplete contracting“ monierten, politisch motivierten Eingriffe der Marktkorrektur, die in einem Spannungsverhältnis zum ökonomischen Ziel der Marktschaffung stehen. Für die Regulierungsbehörden bedeutet dieses Spannungsverhältnis, dass sie mit einer Vielzahl widersprüchlicher Zielvorgaben konfrontiert sind. So umfasst der vom politischen Prinzipal den Regulierungsbehörden vorgegebene Auftragskatalog typischerweise sowohl wettbewerbspolitische als auch soziale Zielsetzungen, was in der Praxis zu

Zielkonflikten führt. Die Inkonsistenz der Zielvorgaben kann einerseits dazu führen, dass die Regulierungsbehörden einen großen Ermessensspielraum erhalten. Andererseits kann der Zielkonflikt aber auch zu einer Blockade des Regulierungsprozesses führen, etwa durch den Einspruch Dritter, die sich auf die Missachtung des einen oder anderen Ziels berufen können.

Beim dritten Problem geht es um die organisatorische Effizienz von Regulierung, wie sie insbesondere von der Institutionenökonomie thematisiert wird. Die Leistungsfähigkeit von Regulierungseinrichtungen hängt in starkem Maße davon ab, ob sie über die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben geeigneten Kompetenzen, Ressourcen und Instrumente verfügen. Dies betrifft auch die Arbeitsteilung und die Koordination zwischen einzelnen Agenturen der Regulierung. So ist denkbar, dass die für eine effektive Regulierung notwendigen Kompetenzen nicht bei der zuständigen Regulierungsbehörde konzentriert sind, sondern zum Teil in den Händen von allgemeinen Wettbewerbsbehörden oder von Gerichten liegen. Die oben angesprochenen Zielkonflikte können durch die organisatorische Ausgestaltung der Regulierungseinrichtungen entweder verschärft oder auch problemlösend abgearbeitet werden. Die Gefahr des „regulatory capture“ wird entsprechend vom organisatorischen Design beeinflusst.

Schließlich steht effektive Regulierung viertens vor dem Principal-Agent-Problem der politischen Kontrolle von Regulierungsbehörden. Besonders dann, wenn staatliche Regulierung in Form unabhängiger Regulierungsbehörden verfasst ist, stellt sich die Frage: Wer reguliert die Regulierer oder „who guards the guardians?“ (M. Shapiro 1988). Auch hier ist Regulierung mit einem Dilemma konfrontiert. Einerseits benötigen Regulierungseinrichtungen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von den politischen Instanzen, um etwa die Ausbalancierung von verschiedenen Regulierungszielen leisten zu können, andererseits fehlt den demokratisch nicht ausreichend legitimierten Regulierern das politische Mandat für Zielabwägungen.

4 Politisch-institutionelle Bedingtheit staatlicher Regulierung: Lessons in Contingency

Mit diesen allgemeinen Problemen dürfte jeder Regulierungsstaat konfrontiert sein. In welchem Maße er jedoch tatsächlich für diese Probleme anfällig ist und wie er mit diesen Problemen umgeht, das hängt entscheidend vom jeweiligen politisch-institutionellem Umfeld staatlicher Regulierung ab. Die ökonomische Regulierungstheorie vernachlässigt diese politisch-institutionelle Dimension von Regulierungsprozessen und verkennt damit deren Variabilität und Dynamik.

Darauf hat die politikwissenschaftliche Regulierungsforschung in ihrer kritischen Auseinandersetzung mit der Capture-These hingewiesen. So konnte J. Wilson (1980) zeigen, dass die Vereinnahmung durch Produzenteninteressen nur bei einer bestimmten Verteilung von Kosten und Nutzen (konzentrierter Produzentennutzen, diffuse Konsumentenkosten) zu erwarten ist. Unter anderen Verteilungsbedingungen (diffuser Konsumentennutzen, konzentrierte Produzentenkosten) können Kon-

sumenteninteressen im offenen amerikanischen politischen System von „policy-entrepreneurs“ wirksam gebündelt und durchgesetzt werden. Dies erklärt, wie es zu der eindeutig gegen Produzenteninteressen gerichteten Expansion sozialer Regulierung kommen konnte, die im Widerspruch zur Capture-These steht (G. Wilson 1984). Auch die Ende der Siebzigerjahre einsetzende Deregulierungswelle (z.B. Luftfahrt, Telekommunikation) konnte die ökonomische Capture-Theorie nicht erklären. Die Chicago-Schule leistete ironischerweise selbst einen wichtigen Beitrag zur Widerlegung ihrer Capture-Annahmen, da die Politik ihren neoliberalen Empfehlungen folgte und die staatliche Regulierung zu beschneiden suchte.

Die Wirkungsmacht neoliberaler Ideen und der Umstand, dass die Regulierungsbehörden diese aufgriffen und maßgeblich selbst Deregulierungsmaßnahmen (z.B. in der Luftfahrt) vorantrieben (vgl. M. Derthick/P. Quirk 1985), machten deutlich, dass der Regulierungsprozess ohne die Berücksichtigung seiner politisch-institutionellen Einbettung nicht ausreichend erklärt werden konnte. Wie zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen konnten (vgl. z.B. T. Moe 1985), folgt der Regulierungsprozess nicht konstanten ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, sondern unterliegt einer Vielzahl von – zum Teil gegenläufigen – Einflussfaktoren und mobilisiert dabei eine Vielzahl von Akteuren.

Dies bedeutet auch: Der Regulierungsprozess weist eine dem Wandel des institutionellen Umfelds entsprechende Entwicklungsdynamik auf. So begünstigte etwa die Pluralisierung des amerikanischen Systems der Interessenvermittlung (vgl. M. Petracca 1992) im Kontext einer fortschreitenden Fragmentierung politischer Entscheidungsstrukturen einen Abbau der Macht von Produzentenkartellen. Verbraucher- und Umweltschutzinteressen sowie andere „public interest groups“ gewannen entsprechend an Bedeutung, und dies blieb nicht ohne Einfluss auf den Verlauf und die Ergebnisse auch der ökonomischen Regulierung (vgl. M. Reagan 1987: 64). Weitere Faktoren stützten die Entwicklung hin zu einem stärker pluralistischen Regulierungsprozess: Die stärkere Öffnung für die direkte Beteiligung von Bürgern und Interessengruppen; verbraucherorientierter Aktivismus von „policy-entrepreneurs“ im Kongress, die fortschreitende Verrechtlichung und die Zunahme gerichtlicher Aufsicht (M. Shapiro 1988; allgemein M. Eisner 1993).

Dieser Überblick über die Entwicklung des amerikanischen Regulierungsstaates und die US-amerikanische Regulierungsdebatte ist in zweifacher Hinsicht aufschlussreich.

Erstens gibt er wichtige Hinweise auf allgemeine Probleme und Konfliktfelder staatlicher Regulierung, die nun auch in Europa an Bedeutung gewinnen dürften. Manche Beobachter leiten daraus die These ab, dass die Zunahme staatlicher Regulierungsaktivitäten in Europa mit einer entsprechenden, an amerikanischen Erfahrungen orientierten Verschiebung der Muster politischer Konfliktregelung einhergehen werde. Dies könnte im Einzelnen bedeuten: Eine stärkere Verrechtlichung politischer Entscheidungsprozesse (insbesondere durch das größere Gewicht gerichtlicher Konfliktregelung), die Pluralisierung und Formalisierung der Beziehungen zwischen staatlichen Verwaltungen und gesellschaftlichen Interessengruppen (formale Beteiligungsverfahren mit einer höheren Zahl von Einzelinteressen und

Gruppen) sowie allgemein ein höheres Maß an Konflikthaftigkeit und Unsicherheit bei der Entscheidungsfindung (vgl. z.B. G. Majone 1997; F. van Waarden 1998). Die Erfahrungen mit staatlicher Regulierung in Großbritannien, dem Pionier des Regulierungsstaates in Europa, bieten in der Tat einige Anhaltspunkte für diese Vermutung (vgl. T. Prosser 1997; M. Thatcher 1998).

Zweitens wird aber auch deutlich, dass Verlauf und Ergebnis von Regulierungsprozessen entscheidend vom spezifischen institutionellen Umfeld staatlicher Regulierung bestimmt werden und damit bedeutenden Variationen und unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken unterworfen sind. Unbeschadet gewisser allgemeiner Entwicklungstrends, die aus der Zunahme staatlicher Regulierung resultieren, sind damit einer Übertragung amerikanischer Erfahrungen auf den institutionell anders verfassten, europäischen Kontext enge Grenzen gesetzt. Die viel beachtete These Majones vom „Aufstieg des Regulierungsstaates in Europa" (G. Majone 1994b) erliegt meines Erachtens genau jener Versuchung eines verkürzten, funktional begründeten Transfers amerikanischer Regulierungserfahrungen auf den europäischen Kontext.

5 Der Aufstieg des Regulierungsstaates in Europa: Eine politisch-institutionelle Kritik Majones

In seinen wegweisenden Arbeiten zur wachsenden Bedeutung staatlicher Regulierung versucht Majone einen Brückenschlag zwischen der amerikanischen Tradition von „public regulation" und jüngsten Entwicklungen in der politischen Ökonomie Europas (vgl. als Übersicht G. Majone 1996). Im Niedergang öffentlichen Eigentums als traditioneller Form der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa sieht er einen paradigmatischen Wechsel von funktional bestimmten Staatstypen: „from a producer of goods and services to that of a regulator" (G. Majone 1997: 84). Der Staat wandle sich vom Unternehmer zu einem neutralen Schiedsrichter des Wettbewerbs.

Neben diesem funktionalen Argument geht Majone in territorialer Perspektive davon aus, dass staatliche Regulierung sich aufgrund der europäischen Binnenmarktintegration von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert. Zunächst möchte ich genauer auf das funktionale Argument der Regulierungsstaat-These und dessen politisch-institutionellen Defiziten eingehen.

5.1 Staatliche Regulierung zwischen ökonomischer Effizienz und politischem Prozess

Mit dem Übergang zur Regulierung als neuem Steuerungsregime erwartet Majone eine Verschiebung der politischen Konfliktlinie von der Kontrolle über Finanzen zur Kontrolle über Regelsetzung („rule making"). Damit, so die These, gewinnen andere Akteure im politischen Prozess an Gewicht, insbesondere expertokratische

Regulierer und Richter. Mit dem Aufstieg der Regulierungsfunktion werden auch die unter dem alten Steuerungsregime geschlossenen, interessenpolitischen Verteilungskoalitionen brüchig. Majone charakterisiert das alte Regime als produzentendominierte Koalition von Politikern, Bürokraten (bzw. öffentlichen Managern) und Gewerkschaften, die sich um das öffentliche Monopolunternehmen gruppierten.

Vom Übergang zur Regulierung von Marktprozessen verspricht sich Majone eine Pluralisierung der korporatistischen, produzentendominierten Entscheidungsstrukturen. Die großen „corporate interest groups" (z.B. Gewerkschaften) verlieren an Bedeutung zu Gunsten einer Vielzahl von „non-economic single-issue groups", die ihre speziellen Interessen gegenüber sektorspezifischen Regulierungsbehörden und in gerichtlichen Verfahren vertreten können (G. Majone 1997: 158). Monopolistische Produzentenrenten werden nun zu Gunsten der Konsumenten abgebaut, denn eine von Experten getragene Marktregulierung sorgt für ökonomische, leistungsgerechte Effizienz.

Die Erwartung mit dem Regulierungsstaat sei ein neutraler Marktschiedsrichter gefunden, beruht jedoch auf einer verkürzten Vorstellung von der Funktionsweise staatlicher Regulierung. Für Majone beschränkt sich staatliche Regulierung auf die Durchsetzung ökonomischer Effizienz im Sinne des Pareto-Optimums, also auf die Schaffung von Wettbewerbsmärkten. Da paretokonforme Regulierung alle Akteure im Sinne eines Positiv-Summen-Spiel besser stelle und sich damit durch ihre Ergebnisse legitimiere, könne diese Aufgabe auch unabhängigen, demokratisch nicht legitimierten Regulierungsbehörden übertragen werden. Regulierung dürfe jedoch nicht als Instrument der Korrektur funktionierender Märkte eingesetzt werden, denn für umverteilende Maßnahmen fehle den unabhängigen Regulierern das politisch-demokratische Mandat (G. Majone 1993: 28; G. Majone 1994c: 23).

Diese Position mag zunächst als normatives Postulat im Umgang mit dem demokratietheoretischen Problem unabhängiger Regulierungsbehörden sinnvoll sein. Sie verkennt jedoch positiv-empirisch, dass staatliche Regulierung, unabhängig davon, wie sie organisatorisch verfasst ist, sich nicht auf das Ziel der paretokonformen, mikroökonomischen Effizienz beschränkt. Staatliche Regulierung steht regelmäßig im Spannungsfeld zwischen Marktschaffung und (redistributiver) Marktkorrektur, zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl, und kann dabei die im politischen Prozess formulierten sozialen und politischen Erwartungen nicht ausblenden (vgl. die Kritik von J. Caporaso 1996: 43).

In Anlehnung an das Principal-Agent-Theorem der Institutionenökonomie reduziert Majone die vielfältigen politischen „demands" auf die politische Rückbindung („accountability") unabhängiger Regulierungsagenturen an den politischen Prinzipal. Er vertraut darauf, dass ein situativ angepasstes institutionelles Design (Kontrollstrukturen) in der Lage ist, den administrativen Agenten „auf Kurs zu halten". Dies könne entscheidend dazu beitragen, dass „independence and accountability are indeed complementary and mutually supporting, rather than antithetical values" (G. Majone 1999: 14). Diese (Auf-)Lösung des Legitimationsproblems unabhängig verfasster Regulierung kann jedoch allenfalls Ergebnis einer im europäischen Kontext noch ausstehenden, empirischen Überprüfung der Kontrolleffektivität spezifischer

institutioneller Designs sein. Vor dem Hintergrund der institutionellen Unterkomplexität formaler Agenturmodelle politischer Kontrolle (vgl. M. Eisner et al. 1996) erscheint es zudem höchst fraglich, ob eine derartige Betrachtungsweise dem politisch-administrativen Entscheidungsprozess staatlicher Regulierung überhaupt gerecht werden kann.

Insgesamt wird deutlich, dass ein technokratisch-dezisionistischer Regulierungsansatz Gefahr läuft, den politischen Charakter und damit auch die politisch-institutionelle Bedingtheit des Regulierungsprozesses zu unterschlagen.

5.2 Staatliche Regulierung zwischen Nationalstaat und Europäischer Union

Majone geht zweitens davon aus, dass es im Zuge der Binnenmarktintegration zu einer Verlagerung staatlicher Regulierung auf die europäische Ebene kommt (vgl. G. Majone 1994b, 1996, 1997). Dies sieht Majone zum einen darin begründet, dass eine relative Zentralisierung der Regulierung auf europäischer Ebene die Nachfrage (z.B. von europaweit agierenden Adressaten wie Unternehmen) nach der Korrektur von Externalitäten und der Reduktion von Transaktionskosten befriedigt. Darüber hinaus wird die Zentralisierung von dem wechselseitigen Misstrauen der Mitgliedsstaaten genährt, „that national governments may use regulation to promote their own interests rather than they aggregate welfare of the Union“ (G. Majone 1995: 32). Zum anderen werde die Zunahme europäischer Regulierung auf der Angebotsseite dadurch begünstigt, dass regulative Politik keinen fiskalischen Restriktionen unterliege und damit zum bevorzugten Expansionsfeld für die an Domänenerweiterung interessierte Europäische Kommission und für andere europäische „policy-entrepreneurs“ werde.

Die beeindruckende Zunahme europäischer Regulierung in verschiedenen Politikfeldern wie dem Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsschutz (vgl. z.B. A. Héritier et al. 1994; V. Eichener 1996) mit der entsprechenden Einrichtung europäischer Regulierungsagenturen (A. Kreher/Y. Mény 1997) scheint Majones These zunächst zu bestätigen. Bei näherer Betrachtung erweist sich die Europäisierung staatlicher Regulierung jedoch als höchst differenziert und voraussetzungsvoll. Dies hängt mit den spezifischen Bedingungen von Regulierung im europäischen Mehrebenensystem zusammen, auf die vor allem Fritz W. Scharpf aufmerksam gemacht hat. Während die negative Integration, d.h. die europäische Politik der Marktöffnung, auf Grund der supranationalen Eigendynamik „gewissermaßen hinter dem Rücken der Politik von Kommission und Gerichtshof vorangetrieben werden kann, bedürfen Maßnahmen der positiven Integration der expliziten politischen Legitimation“ (F. Scharpf 1996: 114). Die Legitimation für eine positive Re-Regulierung im Sinne der Marktkorrektur ist vor dem Hintergrund divergierender nationaler Interessen auch unter den Bedingungen qualifizierter Mehrheitsentscheidungen nur schwer zu beschaffen.

Warum kommt es dennoch zu den von Majone zitierten Fortschritten von Regulierung auf europäischer Ebene? Der Grund ist, dass es sich dabei vor allem um be-

stimmte Bereiche sozialer Regulierung handelt. Hier ist Europäisierung deshalb einfacher möglich, weil es sich um „produkt- und mobilitätsbezogene" Regulierungsfelder handelt, die „funktional gesehen in der Nähe der negativen Integration" liegen (F. Scharpf 1996: 119). Bei dieser Form der Regulierung geht es weniger um positive Marktkorrektur als um die am Pareto-Optimum orientierte Schaffung und Erhaltung von Wettbewerbsmärkten.[5]

Ganz anders verhält es sich jedoch auf dem Feld der ökonomischen Regulierung, da hier „produktions- oder standortbezogene" Regelungen getroffen werden sollen. Hier, so Scharpf, stehen „die divergierenden Interessen (der Mitgliedsstaaten, B.E.) typischerweise so sehr im Vordergrund, dass gemeinsame Standards entweder blockiert werden, oder nur durch teure Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte konsensfähig gemacht werden können" (F. Scharpf 1996: 117). Im Bereich der ökonomischen Regulierung von Monopol- oder Marktmacht, also etwa im Infrastruktursektor, stößt die Europäisierung von marktkorrigierender Regulierung mithin auf weit engere Grenzen. Legt man also, anders als Majone, ein umfassenderes Verständnis von Regulierung zu Grunde, dass Marktschaffung und Marktkorrektur zusammenführt, wird sichtbar, dass die beiden Dimensionen von Regulierung nicht in gleicher Weise für Europäisierung anfällig sind.

Am Beispiel des Infrastrukturbereichs lässt sich darüber hinaus zeigen, dass bei der Anwendung bestehender Typologien (z.B. negative versus positive Integration) sektorale Eigentümlichkeiten beachtet werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Durchschlagkraft der negativen Integration. So ist etwa der Konvergenzannahme, die supranationale Dynamik der Marktöffnung würde auf absehbare Zeit ein einheitliches Regulierungsmodell im Versorgungsbereich, ein „community model of utility enterprise" (T. Prosser/M. Moran 1994: 149) hervorbringen, mit Skepsis zu begegnen. Auch wenn die Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen grundsätzlich unter das allgemeine Gebot der Marktöffnung fallen (Art. 90 EVG), so stößt doch in diesem sensiblen Bereich die Liberalisierung auf starke politische Widerstände, und dies umso mehr, „je mehr sich die Anwendung der ökonomisch-juristischen Syllogismen des „unverfälschten Wettbewerbs" dem Kernbereich der öffentlich erbrachten, öffentlich finanzierten oder öffentlich regulierten Infrastruktur- und Dienstleistungen nähert" (F. Scharpf 1998: 96). So konnte z.B. im Fall der europäischen Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft angesichts massiver politischer Widerstände einiger Mitgliedsstaaten nur eine moderate und inkrementale Öffnung der Märkte durchgesetzt werden, die der nationalen Ebene auch in Zukunft ein hohes Maß an Regelungsspielraum überlässt (R. Eising 1998; S. Schmidt 1998).

Die Bilanz zeigt folgendes: Die Schranken für positive Regulierung und die zusätzlichen Hindernisse für negative Integration lassen weder eine durchgängige Eu-

---

5 Wichtig ist hier, dass die Zielbeschränkung auf effizienzorientierte Marktschaffung als Legitimationsgrundlage funktioniert, d.h. europäische Regulierung legitimieren und damit durchzusetzen vermag. Dies schließt natürlich nicht aus, dass es auch hier, wie bei jeder staatlichen Regulierung, zu redistributiven Effekten und politischer Einflussnahme kommt, was Majone jedoch verhindert wissen möchte oder ausblendet.

ropäisierung staatlicher Regulierung noch ein einheitliches europäisches Regulierungsmuster erwarten. Dies bedeutet, dass im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems bedeutende Spielräume für national und sektoral variable Muster der Marktöffnung und Marktregulierung verbleiben. Das Interesse muss sich folglich auf das jeweilige, kontextabhängige Zusammenspiel europäischer und nationaler Regulierung richten.

Insgesamt wird deutlich, dass die Ausgestaltung staatlicher Regulierung weniger allgemeinen Gesetzmäßigkeiten als spezifischen, politisch-institutionellen Bestimmungsfaktoren unterliegt. Dies gilt sowohl für die funktionale Dimension (was, mit welchem Umfang und mit welchen Zielen wird reguliert?) als auch für die territorial-organisatorische Dimension (auf welcher Ebene wird reguliert und wie ist Regulierung auf der jeweiligen Entscheidungsebene organisiert?).

6 Fazit

Staatliche Regulierung als Instrument der Schaffung und Korrektur von Märkten gewinnt auch in Europa an Bedeutung. Der Blick auf den reichen Erfahrungsschatz des US-amerikanischen Regulierungsstaates ist zwar instruktiv im Hinblick auf die allgemeinen Probleme staatlicher Regulierung. Einer funktional begründeten Übertragung amerikanischer Erfahrungen auf den europäischen Kontext sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Hier liegt ein zentrales Defizit des Ansatzes von Majone, der erstens die politisch-institutionelle Kontingenz staatlicher Regulierung ausblendet und zweitens die spezifischen Bedingungen staatlicher Regulierung im europäischen Mehrebenensystem nicht ausreichend berücksichtigt.

Eine politisch-institutionelle Betrachtungsweise staatlicher Regulierung in Europa richtet hingegen ihren Blick auf die Vielfalt von Regulierungslösungen, die in Auseinandersetzung mit den allgemeinen Problemen staatlicher Regulierung und in Abhängigkeit vom spezifischen institutionellen Umfeld jeweils „gewählt“ werden. Es ist die zentrale Aufgabe empirischer, international und intersektoral vergleichender Forschung, die Vielfalt von Regulierungsregimen im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems zu ermitteln und deren „Wahl“ zu erklären.[6]

Literatur

Aglietta, Michel (1979): A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience. London: Verso
Baumol, William J./Panzar, John C./Willig, Robert (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York: Harcourt
Breyer, Stephen (1982): Regulation and Its Reform. Cambridge, MA.: Harvard University Press

6 Dieser Herausforderung stellt sich das oben erwähnte DFG-Forschungsprojekt „Regulierungsstaat und Infrastruktur in Europa“, das an der TU München unter der Leitung von Prof. Dr. Edgar Grande durchgeführt wird (vgl. FN 1).

Breyer, Stephen (1990): Regulation and Deregulation in the United States. Airlines, Telecommunications and Antitrust. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.) (1990): Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States. London: Pinter: 7–58

Caporaso, James A. (1996): The European Union and Forms of the State. Westphalian, Regulatory or Post-Modern? In: Journal of Common Market Studies 34. 29–52

Denkhaus, Ira/Schneider, Volker (1997): The Privatization of Infrastructures in Germany. In: Lane, Jan-Erik (Hrsg.) (1997): Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London: Sage: 64–113

Derthick, Martha/Quirk, Paul J. (1985): The Politics of Deregulation. Washington: Brookings Institute

Eberlein, Burkard (1998a): Studying the Regulatory State in Europe. München Arbeitspapier Nr. 4/1998, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft, TU München

Eberlein, Burkard (1998b): Regulating Public Utilities in Europe. Mapping the Problem. EUI Working Paper RSC Nr. 98/31. San Domenico: European University Institute

Eberlein, Burkard (1999): L'Etat régulateur en Europe. In: Revue Française de Science Politique 49. 203–228

Eichener, Volker (1996): Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.) (1996): 249–280

Eising, Rainer (1998): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation. Universität Mannheim

Eisner, Marc A. (1993): Regulatory Politics in Transition. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Eisner, Marc A./Worsham, Jeff/Ringquist, Evan (1996): Crossing the Organizational Void: The Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control. In: Governance 9. 407–428

Graham, Cesmo/Prosser, Tony (1991): Privatizing Public Enterprises: Constitutions, the State and Regulation in Comparative Perspective. Oxford: Clarendon Press

Grande, Edgar (1993): Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (1993): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden: Nomos: 371–392

Grande, Edgar (1994): The New Role of the State in Telecommunications. An International Comparison. In: West European Politics 17. 138–157

Grande Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung. In: König/Benz (Hrsg.) (1997): 576–591

Grande, Edgar (1998): Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Gusy, Christoph (Hrsg.) (1998): Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien – Grenzen – Folgen. Baden-Baden: Nomos: 37–56

Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina, (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Westdeutscher Verlag

Hermes, Georg (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung. Tübingen: Mohr

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Jens-Peter (1995): Wettbewerbs- und umweltorientierte Re-Regulierung im Großhandels-Strommarkt. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.) (1995): Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt. Baden-Baden: Nomos: 13–94

Horn, Manfred/Knieps, Günter/Müller, Jürgen (1988): Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlussfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1996): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich

Kahn, Alfred (1971): The Economics of Regulation: Principles and Institutions. New York: Wiley

Keller, Morton (1981): The Pluralist State: American Economic Regulation in Comparative Perspective, 1900–1930. In: Thomas K. McCraw (Hrsg.) (1981): Regulation in Perspective. Cambridge: Harvard University Press: 56–94

Knieps, Günter (1996): Wettbewerb in Netzen: Reformpotenziale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr. Tübingen: Mohr

Krakowski, Michael (1988): Theoretische Grundlagen der Regulierung. In: Krakowski, Michael (Hrsg.) (1988): Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg: Verlag Weltarchiv: 19–116

König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos

Kreher, Alexander/Mény, Yves (Hrsg.) (1997): European Agencies. Special section. In: Journal of European Public Policy 4. 225–291
Levy, Brian/Spiller, Pablo T. (1996): A Framework for Resolving the Regulatory Problem. In: Levy, Brian/Spiller, Pablo T. (Hrsg.) (1996): Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications. Cambridge: Cambridge University Press: 1–35
Lütz, Susanne (1997): Die Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten. In: Politische Vierteljahresschrift 38. 475–497
Majone, Giandomenico (1993): Controlling Regulatory Bureaucracies: Lessons from the American Experience. EUI Working Paper SPS Nr. 93/3. San Domenico: European University Institute
Majone, Giandomenico (1994a): Paradoxes of Privatization and Deregulation. In: Journal of Public Policy 13. 53–69
Majone, Giandomenico (1994b): The Rise of the Regulatory State in Europe. In: Müller/Wright (Hrsg.) (1994): 77–101
Majone, Giandomenico (1994c): Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. EUI Working Paper SPS Nr. 94/3. San Domenico: European University Institute
Majone, Giandomenico (1995): The Development of Social Regulation in the European Community: Policy Externalities, Transaction Costs, Motivational Factors. EUI Working Paper SPS Nr. 95/2. San Domenico: European University Institute
Majone, Giandomenico (1996): Regulating Europe. London: Routledge
Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: Journal of Public Policy 17. 139–67
Majone, Giandomenico (1999): The Regulatory State and its Legitimacy Problems. In: West European Politics 22. 1–24
Mayntz, Renate (1988): Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme. In: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hrsg.) (1988): Differenzierung und Verselbständigung. Frankfurt a.M.: Campus: 233–259
Mayntz, Renate/Hughes, Thomas P. (Hrsg.) (1988): The Development of Large Technical Systems. Frankfurt a.M.: Campus
Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus: 9–38
Moe, Terry (1985): Control and Feed-back in Economic Regulation: The Case of the NLRB. In: American Political Science Review 79. 1094–1116
Müller, Jürgen/Vogelsang, Ingo (1979): Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos
Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent (Hrsg.) (1994): The State in Western Europe. Retreat or Redefinition? Ilford: Frank Cass
Noll, Roger G. (1985): Government Regulatory Behaviour. A Multidisciplinary Survey and Synthesis. In: Noll, Roger G. (Hrsg.) (1985): Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkeley: University of California Press: 9–63
Noll, Roger G. (1989): Economic Perspectives on the Politics of Regulation. In: Schmalensee, Richard/Willig, Robert D. (Hrsg.) (1989): Handbook of Industrial Organization, Vol. II. Amsterdam: North Holland: 1254–1287
Peltzman, Sam (1976): Toward a More General Theory of Regulation. In: Journal of Law and Economics 19. 211–240
Petracca, Mark P. (1992): The Rediscovery of Interest Group Politics. In: Petracca, Mark P. (Hrsg.) (1992): The Politics of Interests. Interest Groups Transformed. Boulder, CO.: Westview Press: 3–31
Prosser, Tony (1997): Law and the Regulators. Oxford: Oxford University Press
Prosser, Tony/Moran, Michael (1994): Conclusion: From National Uniqueness to Supra-National Constitution. In: Moran Michael/Prosser, Tony (Hrsg.) (1994): Privatization and Regulatory Change in Europe. Buckingham: Open University Press: 145–155
Reagan, Michael D. (1987): Regulation. The Politics of Policy. Boston: Little Brown
Scharpf, Fritz W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.) (1996): 109–140

Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie. In: Greven, Michael (Hrsg.) (1998): Demokratie – eine Kultur des Westens (20. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW). Opladen: Leske + Budrich: 81–103

Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt a.M.: Campus

Schmidtchen, Dieter / Bier, Christoph (1997): Liberalisierte Strommärkte. Tübingen: Mohr

Schuppert, Gunnar F. (1997): Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen. In: König / Benz (Hrsg.) (1997): 539–575

Selznick, Philip (1985): Focusing Organizational Research on Regulation. In: Noll (Hrsg.) (1985): 363–367

Shapiro, Martin (1988): Who Guards the Guardians? The Judicial Control of Administration. Athens / Georgia: University of Georgia Press

Shapiro, Martin (1997): The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union. In: Journal of European Public Policy 4. 276–291

Shepsle, Kenneth A. / Weingast, Barry R. (1987): The Institutional Foundations of Committee Power. In: American Political Science Review 81. 85–104

Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2. 1–21

Thatcher, Mark (1998): Institutions, Regulation, and Change: New Regulatory Agencies in the British Privatised Utilities. In: West European Politics 21. 120–147

Vogel, David (1986): National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States. Ithaca: Cornell University Press

Vogel, Steven K. (1996): Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. Ithaca: Cornell University Press

Waarden, Frans van (1998): More Market, Less Rules? Paper prepared for the 10th International Conference on Socio-Economics, SASE, July 13–16 1998. Wien

Weingast, Barry R. (1984): The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective. In: Public Choice 44. 147–191

Weingast, Barry R. / Moran, Mark J. (1982): The Myth of the Runaway Bureaucracy: The Case of the FTC. In: Regulation 6. 22–28

Wilson, James Q. (1980): The Politics of Regulation. In: Wilson, James Q. (Hrsg.) (1980): The Politics of Regulation. New York: Basic Books: 357–394

Wilson, Graham K. (1984): Social Regulation and Explanations of Regulatory Failure. In: Political Studies 32. 203–225

Die Veränderung der Strategie ökonomischer Akteure im Prozess der Entstehung eines europäischen Binnenmarktes

Rainer Freriks und Ulrich Widmaier

1 Einleitung

Die politischen Entscheidungen zur Ausweitung und Vertiefung des europäischen Binnenmarktes stellen ein fast ideales Feld für die Untersuchung der politischen Konstitutionsbedingungen von Märkten dar. Die politischen Weichenstellungen für den Wegfall von Zollschranken (Zollunion) und die Schaffung eines einheitlichen Währungsraums (Währungsunion) sind dabei die wichtigsten Meilensteine, die zu einer substanziellen Senkung der Transaktionskosten geführt haben bzw. führen werden. Dies bewirkt eine Zunahme der Zahl ökonomisch profitabler Transaktionen und damit eine Vergrößerung des Marktes. Nicht automatisch verbunden mit dieser Marktausweitung ist jedoch die Durchsetzung von einheitlichen und allgemein gültigen Regeln, die für Transaktionen gelten sollen. Diese sind derzeit noch überwiegend unterschiedlich in den einzelnen Nationalstaaten. Wir befinden uns deshalb auf europäischer Ebene derzeit in der Phase der Marktausweitung (Abbau von Zollschranken und Währungsgrenzen), ohne dass die Marktregeln (Wettbewerbsrecht, Eigentums- und Verfügungsrechte) schon einheitlich definiert sind (mit Ausnahmen in Teilbereichen so genannter positiver Integration). Bei der Analyse politischer Konstitution von Märkten ist deshalb eine analytische Unterscheidung in eine politisch betriebene Marktausweitung durch Liberalisierung der Marktzugangsregeln (Deregulierung) und eine politische Festlegung von allgemein verbindlichen Regeln für den vergrößerten deregulierten Markt (*Re-Regulierung*, d.h. Definition von Rahmenbedingungen wie Eigentums- und Verfügungsrechte) sinnvoll.

Unter diesem Gesichtspunkt ist der europäische Binnenmarkt derzeit ein politisch noch unvollständig konstituierter Markt, da man zwar eine Marktausweitung auf den Weg gebracht hat, aber die Regeln zur Kontrolle dieses Marktes nur sehr begrenzt auf die dafür zuständige politische Instanz, die EU und ihre Institutionen, übertragen hat. Die Folge davon ist, dass der EU damit auch auf vielen Gebieten die *harten* Instrumente zum Regieren im klassischen Sinne fehlen. Folglich ist auch nicht die Rede von „government“ mit Hilfe hierarchischer Anweisungen, sondern von „governance“ auf der Basis von Verhandlungslösungen. Mit anderen Worten, bestimmte Regeln können nicht einfach angewendet, sondern müssen in Verhandlungen erst entwickelt werden. Dadurch ergeben sich für ökonomische Akteure, insbesondere für die von der großen Sorte (Verbände, Konzerne, Multis), veränderte Strategien der Interessenwahrnehmung bzw. Interessenvertretung. Im Folgenden werden wir uns in erster Linie auf den Aspekt der Marktausweitung durch Deregu-

lierung konzentrieren und das Problem der Festlegung einheitlicher Marktregeln in den Hintergrund stellen.

Nach der klassischen Lehre führen Marktausweitungen, d.h. die Liberalisierung von Marktzugangsregeln, zu einem abnehmenden Einfluss einzelner ökonomischer Akteure, da ihre Position auf dem Markt ceteris paribus schwächer wird. Die sich daraus ergebenden Risiken müssen über Absicherungsstrategien begrenzt werden. Zwei prinzipielle Wege bieten sich dabei an: Zum einen die *klassische* illegale, aber auch die legale Kartellbildung (wobei dieser subtile Unterschied durchaus von Jurisdiktion zu Jurisdiktion wechseln kann) durch Absprachen zwischen den wichtigsten ökonomischen Akteuren mit dem Ziel, den Wettbewerb auf einem bestimmten Markt zu beschränken (die Bandbreite möglicher Strategien ist dabei groß; sie reicht von räumlichen Marktaufteilungen über Preisabsprachen zu Vereinbarungen über technische Standards (siehe dazu die Studie von C. Knill/D. Lehmkuhl (1997) über die europäische „Consumer Electronic"-Industrie) und zum anderen die Risikobegrenzung durch politische Regulation, die auf dem Wege des erfolgreichen Lobbying bei den relevanten politischen Institutionen durchgesetzt werden soll. Beide Strategien dürften auch der wesentliche Grund dafür sein, warum große Unternehmen und Wirtschaftsverbände inzwischen in Brüssel zahlreiche Büros unterhalten.

Welche von den beiden Strategien bzw. welche Kombination aus beiden schließlich gewählt wird, hängt in hohem Maße von der Einschätzung der Ex-ante- und Ex-post-Kosten ab, mit denen in einer konkreten Situation mögliche Strategien verbunden sind. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass eine Kartellbildung vermutlich geringere Ex-ante-Kosten beim Aushandeln einer Vereinbarung, aber dafür höhere Ex-post-Kosten bei deren Kontrolle verursacht, während es sich beim Lobbying für eine politische Regulation umgekehrt verhalten dürfte, da die Kosten der Überwachung zumindest teilweise von den politischen Agenturen (Bürokratien) übernommen werden. Außerdem sind bei der illegalen Kartellbildung natürlich das Risiko des *Auffliegens* und der Umstand, dass bei zunehmender Heterogenität der angestrebten *Kartellmitgliedschaft* auch die Ex-ante-Kosten ansteigen, zu berücksichtigen. Letzteres dürfte im EU-Kontext der Fall sein, da die potenziellen Partner ihre nationalen Besonderheiten und Rahmenbedingungen nolens volens mit in die Verhandlungen einbringen müssen. Daraus könnte man mit aller Vorsicht den Schluss ziehen, dass beim europäischen Binnenmarkt eine von den ökonomischen Akteuren verfolgte Strategie der Marktbegrenzung in erster Linie über das Lobbying für eine politische Regelung erfolgen wird, zumal sich im europäischen Mehrebenensystem dafür gleich mehrere Ansatzpunkte (regional, national, supranational) eröffnen, die je nach Situation strategisch unterschiedlich gewichtet werden können.

Voraussetzung für das Zustandekommen der angestrebten Regulation ist allerdings ein Minimum an gemeinsamer Interessenlage. Bei nicht übereinstimmender Interessenlage gewinnen so genannte Koppelgeschäfte an Bedeutung. Sie beruhen auf dem Zusammenbinden zunächst unabhängiger Verhandlungsgegenstände zu einem Paket. Wie die Literatur zeigt (vgl. z.B. J. Ferejohn 1986), kann das Ergebnis

einer solchen Quid-pro-quo-Taktik eine positive Bilanz für die Beteiligten bedeuten. Voraussetzung dafür sind die unterschiedlichen Intensitäten der Präferenzen und die Existenz wechselseitiger Tauschpotenziale. Das politisch-ökonomische System der Europäischen Union stellt aufgrund des Interesses der EU-Institutionen (speziell der EU-Kommission) an Kompetenzerweiterungen und der ökonomischen Akteure (insbesondere von Firmen bzw. Unternehmen, die weitgehend unabhängig von einer verbandlichen Mitgliederlogik sind) an für die eigene Interessenlage günstigen Marktzugangsregeln ein ideales Terrain für derartige Geschäfte dar.

2 Regulation des Marktzugangs

Die allgemeinen ökonomischen Entwicklungstendenzen scheinen auf eine erhöhte Durchsetzungsfähigkeit ökonomischer Interessen hinzudeuten. Auch wenn unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, ob es sich bei den gegenwärtigen Veränderungen um einen qualitativen Sprung oder eher um moderate Veränderungen innerhalb langfristiger Trends handelt, so scheint doch festzustehen, dass die Beziehungen der ökonomischen Akteure sich verändern. W. Streeck (1998: 177) bezeichnet dies als eine Veränderung der „terms of trade“ zwischen Arbeit und Kapital und sieht als Ursache die asymmetrische Zunahme der Mobilität der als Partikularinteressen agierenden Produktionsfaktoren.

Die Annahme, dass eine Verbesserung der „terms of trade“ für das Kapital die Durchsetzungsfähigkeit einzelner ökonomischer Akteure steigert, wird vom Mainstream der Ökonomie nicht geteilt. Je weniger in das Marktgeschehen eingegriffen wird, desto stärker kann der Preis seine Rolle als effizienter Mechanismus zur Produktion und Distribution von Gütern erfüllen.

Nach der klassischen Regulationstheorie im Rahmen des Public-Choice-Ansatzes[1] von Stigler ist ein funktionierender staatlicher Rahmen eine notwendige Voraussetzung für die Interessendurchsetzung einzelner ökonomischer Akteure. In dieser Public-Choice-Variante wird davon ausgegangen, dass Regulation i.d.R. von den Regulierten angestrebt wird, um über das Instrument der Konkurrenzbeschränkung – durch unterschiedlichste Formen der Errichtung von Hürden für den Marktzugang – ihr Einkommen erhöhen zu können. Wenn Konkurrenten der Marktzugang erschwert wird, lässt sich ein höheres Preisniveau aufrechterhalten und so wird die Generierung eines höheren Einkommens möglich. Eine wirkungsvolle Beschränkung des Marktmechanismus erfordert ein Sanktionspotenzial gegenüber potenziellen Wettbewerbern entweder durch eine politisch durchgesetzte rechtliche Absicherung oder durch private *Kartellbildung* in unterschiedlichen Legalitätsgraden.

1 Vereinfacht handelt es sich bei dieser Theorieströmung um Ökonomen, die Modelle der *Neoklassik* auf politische Phänome anwenden. Die wichtigsten Beiträge von Stigler, Demsetz, Peltzer und Posner finden sich in G. Stigler (1988a). Für allgemeinere Übersichten vgl. z.B. D. Mueller (1989), D. Mueller (1997).

G. Tullock (1980) nimmt diesen Grundgedanken auf und bezeichnet das Streben nach individuellen Vorteilen zu Lasten der Allgemeinheit als „rent seeking“. Exakter formuliert: „rent seeking“ bezeichnet den Einsatz von ökonomischen Ressourcen, die zu einer Reduktion des Bruttosozialproduktes führen.[2] Der Umfang dieser Aktivitäten kann nach einer Übersicht von R. Tollison (1997: 514) in Entwicklungsländern bis zu 50 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmachen. Für entwickelte westliche Demokratien wurden bis zu 13 Prozent des Bruttosozialproduktes berechnet. Das Streben nach individuellen Vorteilen wird dabei – wie bei einem ökonomischen Ansatz üblich – als Konstante gesehen. Unterschiede bestehen in den Rahmenbedingungen, die das Streben nach ökonomischen Vorteilen in produktive oder eben in unproduktive Bereiche (also „rent seeking“) lenken. Eine der zentralen Bedingungen ist dabei die Stärke des Staates. Ein schwacher Staat ist dabei besonders geeignet, das Streben nach ökonomischen Vorteilen in produktive Bahnen zu lenken, während ein starker Staat einen besonderen Anreiz für unproduktive ökonomische Aktivitäten darstellt (G. Tullock 1994: 121).

Unter den Bedingungen einer Demokratie ist es schwierig, Mehrheiten für Regelungen zu organisieren, die offensichtlich nur wenigen nützen. Deshalb ist es notwendig, Begründungen zu entwickeln, die das Eigeninteresse der Regulierten verschleiern und Regelungen anzustreben, die mit Streuverlusten verbunden sind. Die Public-Choice-Schule kennt zwei Standardbegründungen, deren Stichhaltigkeit vehement bestritten wird: erstens Marktversagen und zweitens sozialpolitische Ziele. Die Notwendigkeit des Schutzes vor Wettbewerbern wird häufig mit dem Argument vorgetragen, dass es sich um Zukunftsindustrien handelt, die sich zurzeit in einem frühen Entwicklungsstadium befinden.[3] Tatsächlich neue Industriezweige besitzen in der Regel weder die Ressourcen noch die notwendigen Kontakte, um politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Einflussnahme auf politische Entscheidungen bedarf eines hohen Ressourceneinsatzes und eines eingespielten Apparates, um sich an die *richtigen* Personen zu wenden, die solche Entscheidungen vorbereiten und schließlich treffen. Junge Industrien haben im Wettbewerb auf dem Markt der politischen Einflussnahme wesentlich schlechtere Startvoraussetzungen. Wettbewerbsvorteile haben hier große und alte Industrien und so verwundert es nicht, wenn ein Großteil der Regulationen auf diese Industriezweige entfällt.[4]

Zwei Punkte aus der Argumentation dieser Theorieströmung erscheinen bedenkenswert. Dies ist erstens die Betonung der Stärke des Staates als Rahmenbedin-

---

2 Unterschiede zwischen der klassischen Regulationstheorie im Rahmen des Public-Choice-Ansatzes (Chicago School) und der Rent-Seeking-Theorie von Tullock (Virginia School) bestehen u.a. in einer erweiterten Definition der sozialen Kosten, die mit Markbeschränkungsaktivitäten verbunden sind. Zur Vereinfachung der Argumentation werden in der Skizze die theoretischen Gemeinsamkeiten betont und die Unterschiede ausgeblendet.

3 Obwohl G. Tullock (1994: 123) prinzipiell wenig dagegen einzuwenden hat, dass solche Industrien staatlich gefördert werden, bemerkt er jedoch: „The standard example of an infant theory being protected by tariff is not an infant, but a senile industry: a large, well organized industry with an excellent, well financed lobby in the national capital which has fallen on hard times because some factor, for example foreign competition, which the government can remedy.“

4 Vgl. dazu z.B. OECD (1998).

gung für die Attraktivität der individuellen Nutzenmaximierung durch Wettbewerbsbeschränkung und zweitens, dass Ressourcen und Erfahrung wesentliche Elemente für eine erfolgreiche Beeinflussungsstrategie sind.

Im Prozess der europäischen Integration befinden wir uns in einer Übergangsphase. Obwohl eine Reihe von Kompetenzen inzwischen auf die Europäische Ebene verlagert sind, ist die Zentralebene noch relativ schwach. Diese Schwäche der Zentralebene bei gleichzeitiger Liberalisierung des internen Personen-, Güter-, und Finanzverkehrs sollte nach den eben skizzierten Überlegungen dazu führen, dass die „Rent-seeking“-Aktivitäten einzelner ökonomischer Akteure reduziert werden. In dem Maße, in dem die europäische Handlungskompetenz wächst, steigt der Anreiz, sich diesen Aktivitäten wieder zuzuwenden. Besonders problematisch ist die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene ohne den gleichzeitigen Aufbau demokratischer Institutionen. Dies würde zu einer verstärkten Handlungskompetenz der europäischen Zentralebene führen, die „Rent-seeking“-Aktivitäten doppelt attraktiver machen würde: Erstens kann durch die legale Sanktionsmöglichkeit eine effektive Wettbewerbsbeschränkung erreicht werden und zweitens können ohne den Zwang zur öffentlichen Legitimierung von Maßnahmen zielgenauere Wettbewerbsvorteile erreicht werden, weil der Druck nachlässt, Streuverluste hinzunehmen, um Mehrheiten organisieren zu können.

Der zweite Punkt des skizzierten Argumentationsganges ist ebenfalls von Belang für den Prozess der europäischen Integration. Auf dem Markt für politische Einflussnahme gibt es systematische Wettbewerbsvorteile für große ökonomische Akteure. Im Zuge der europäischen Integration wird sich dieser Wettbewerbsvorteil verstärken. Die besten Durchsetzungschancen sind demnach auf europäischer Ebene für große Einzelinteressen gegeben. Im Falle der Bundesrepublik ist eine leichte bis mittlere Verschiebung zu erwarten, da ein Großteil der im nationalen Kontext großen Einzelakteure auch nach einem europäischen Maßstab zu den Durchsetzungsfähigen gehören wird. Insbesondere in den kleineren Mitgliedsländern dürfte es zu erheblichen Verschiebungen kommen. Neben demokratietheoretischen Erwägungen gibt es auch ökonomische Überlegungen, welche diese Entwicklung als wenig wünschenswert erscheinen lassen. Nach einer Analyse von G. Becker (1988) führen große Unterschiede in den Einflusschancen einzelner ökonomischer Akteure dazu, dass die volkswirtschaftlichen Kosten stärker ansteigen. Er zeigt, dass wenn alle Akteure die gleichen Einflusschancen hätten, die Wohlfahrtsverluste gegen null gehen würden. Je größer aber die Ungleichgewichte, desto stärker werden die negativen volkswirtschaftlichen Folgen.[5]

Der bisher dargestellten Argumentation folgend lässt sich eine Rangordnung der Attraktivität der Einflussnahme durch große ökonomische Akteure auf politische

5 Dies ergänzt die Erklärungen von R. Tollison (1997) und G. Tullock (1994), warum in Entwicklungsländern die „Rent-Seeking“-Aktivitäten einen höheren volkswirtschaftlichen Schaden verursachen. Neben dem allgemein niedrigen wirtschaftlichen Ausgangsniveau und der häufig diktatorischen Regierungsform ist es die extrem schiefe Einkommens- und Besitzverteilung, die das Problem verschärft.

Entscheidungen für die verschiedenen Stadien der europäischen Integration aufstellen. Die geringste Attraktivität hätte demnach ein europäischer Binnenmarkt ohne handlungsfähige zentrale Institutionen. Eine mittlere Attraktivität hätte eine vollzogene europäische Integration mit demokratisch legitimierten politischen Institutionen und den stärksten Anreiz würde eine europäische Integration mit demokratisch nicht legitimierten politischen Institutionen schaffen.

Im Prinzip handelt es sich bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes um einen Prozess, der über den Abbau von Marktzugangsschranken zu einer Vergrößerung von Märkten führt soll, ohne dass ursprünglich dabei beabsichtigt war, neue handlungsfähige politische Institutionen auf europäischer Ebene zu schaffen. An diesem Punkt gewinnen die allgemein verbindlichen Regeln für den vergrößerten deregulierten Markt an Bedeutung. Wenig realistisch ist die Vorstellung, dass sich diese allgemeinen Wettbewerbsregeln dauerhaft ohne kompetente Institutionen auf europäischer Ebene definieren und umsetzen lassen.[6] Tatsächlich ist der Prozess der Übertragung dieser Kompetenzen auf eine europäische Zentralebene bereits seit einiger Zeit im Gange und wird weiter fortgesetzt werden. Der weitere Transfer von Zuständigkeiten auf demokratisch nicht kontrollierte Institutionen lässt erwarten, dass es einen enormen Zuwachs an Beeinflussungsversuchen auf europäischer Ebene geben wird, und zwar nicht etwa, weil es keine Institutionen gibt, sondern gerade, weil der bisherige Prozess der Institutionalisierung weiter fortgesetzt werden wird. Diese Tendenz könnte durch den Zwang zur demokratischen Legitimierung abgeschwächt werden.

Es lässt sich bezweifeln, ob die Charakterisierung des politischen Entscheidungsprozesses, die in den skizzierten Varianten des Public-Choice-Ansatzes vorgenommen wird, tatsächlich umfassend und verallgemeinerungsfähig für den gesamten Bereich der politischen Entscheidungen ist. Erhebliche Einwände gegen den Realitätsgehalt der Gleichgewichtsmodelle, die für neoklassische bzw. neoklassisch inspirierte Theorien typisch sind, werden u.a. durch die Transaktionskostentheorie erhoben. R. Coase (1960) konnte zeigen, dass bei jeder ökonomischen Transaktion in der Realität Kosten anfallen, die in den Modellannahmen der Neoklassik nicht berücksichtigt werden. Diese Kosten sind nach dieser Theorieströmung für eine Reihe von Phänomenen verantwortlich, die vom Mainstream der Ökonomie lange Zeit ignoriert wurden. Besonders intensiv setzte sich die Transaktionskostentheorie mit den Entstehungsgründen moderner Großunternehmen auseinander und fordert die Entwicklung einer ökonomischen Theorie der Unternehmung.[7] Insbesondere der Frage nach der ökonomischen Rationalität der Grenzziehung zwischen Umwelt

---

6 Für D. North (1992) beispielsweise ist die Entwicklung moderner Staaten im wesentlichen geprägt durch ihre Funktion, Regeln für den Wettbewerb aufzustellen und die zu ihrer Garantie notwendigen administrativen Einrichtungen zu schaffen.

7 So paradox es auf den ersten Blick auch erscheinen mag, im Mainstream der ökonomischen Theorie sind ökonomische Akteure eine Black Box, über die keine Aussagen getroffen werden. Insbesondere die Frage nach der Existenzberechtigung von Großunternehmen und ihrer internen Organisation wurde aus der ökonomischen Theoriebildung weitgehend ausgeblendet (vgl. dazu R. Coase 1993, O. Williamson 1994).

und Unternehmen wird in der Transaktionskostentheorie nachgegangen. Unterschiedliche Größenstrukturen der Unternehmen und unterschiedliche durchschnittliche Fertigungstiefen und -breiten in verschiedenen Branchen spiegeln in der Sicht der Transaktionskostentheorie in erster Linie unterschiedliche Produktionsbedingungen in einem ökonomischen, sozialen und technischen Kontext wider.

Aus der Vielzahl der Arbeiten, die im Umfeld des Transaktionskostenansatzes angesiedelt sind, soll hier nur auf zwei Aspekte eingegangen werden, die für den Prozess der Schaffung des europäischen Binnenmarktes aus unserer Sicht von besonderer Bedeutung sind: „economies of scale and scope“. In der Tradition von R. Coase und O. Williamson hat der Wirtschaftshistoriker A. Chandler (1990) ein Konzept entwickelt, das zwei Faktoren in den Mittelpunkt stellt, die in klassischen Gleichgewichtsmodellen nur eine untergeordnete Rolle spielen. „Economies of scale“ bezeichnen dabei die klassische Variante der Skalenerträge, bei denen einem relativ hohen Anteil an Fixkosten nur ein geringer Anteil an Kosten, die mit der Produktionsauslastung schwanken, gegenübersteht. Bei dieser Variante gilt: Je größer die Produktionsmenge ist, desto geringer ist der Fixkostenanteil für jedes einzelne Stück. Im Großflugzeugbau ist die Entwicklung eines neuen Flugzeugtyps mit enormen Entwicklungskosten und steilen Lernkurven verbunden, die den Preis für die ersten produzierten Exemplare in gigantische Höhen treiben. Erst wenn es gelingt, eine entsprechend große Zahl von Flugzeugen zu verkaufen, kann ein wettbewerbsfähiger Durchschnittspreis und gleichzeitig eine kostendeckende Preisgestaltung realisiert werden.

Ein derart hoher Anteil an Fixkosten hat aber noch einen weiteren Effekt. Er drängt nämlich auf die Senkung der Entwicklungskosten und fördert damit die Suche nach Möglichkeiten der Risikostreuung. Mit „economies of scope“ bezeichnet A. Chandler (1990) den Effekt, der in der modernen Managementsprache auch gerne als Synergieeffekt bezeichnet wird. Die geschaffene Produktionstechnologie bzw. das vorhandene Produktionswissen muss sich auch in anderen Produkten nutzen lassen. Dies lässt sich z.B. dadurch erreichen, dass die Hersteller von zivilen Großflugzeugen eine ganze Flugzeugfamilie auflegen, die unterschiedlichen Wünschen von Kunden entspricht und sich gleichzeitig in der Produktions- und Produkttechnologie möglichst gleicht. Eine Reihe von Mitbewerbern in dieser Branche hat erfahren, wie risikoreich die Konzentration auf ein einziges Produkt ist. Stellt sich nämlich der erhoffte Markterfolg des Produktes nicht ein, steht die Existenz des Unternehmens auf dem Spiel. Fluggesellschaften als Kunden der Hersteller bevorzugen Flugzeuge desselben Herstellers in ihrer Flotte, da sie auf diese Weise so genannte Verbundvorteile beim Personaltraining und bei der Wartung erzielen können.

Verknüpft man die Kernaussagen der Regulationstheorie in der Public-Choice-Variante mit den Kernaussagen aus der Transaktionskostenökonomie, so erhält man folgendes Vier-Felder-Schema (vgl. Abbildung 1).

Danach ist die Interessenlage einzelner ökonomischer Akteure nicht konstant, sondern hängt wesentlich von den Eigenschaften der Produkte, der Produktionsprozesse und der Marktgröße ab. Eine politisch gewollte Marktausweitung, wie sie das Projekt des europäischen Binnenmarktes darstellt, sollte im Zuge ihrer Realisierung

Abbildung 1 Bevorzugte Optionen einzelner ökonomischer Akteure

Economies of Scale and Scope		Markt: groß	Markt: klein
	hoch	(internationaler) Wettbewerb	(illegale) Regulation (Kartell)
	niedrig	(legale) Regulation	(Nischen-) Wettbewerb

zu einer Veränderung der Instrumente und damit auch zu einer Veränderung der Haltung in zentralen Fragen einer europäischen Wettbewerbspolitik durch bestimmte ökonomische Akteure führen.

Wie sich an der Computerindustrie zeigen lässt, besteht bei hohen „economies of scale and scope" und großen Märkten für die jeweiligen Marktführer ein ausgeprägtes Interesse an einer internationalen Wettbewerbspolitik. Unter diesen Bedingungen können sie ihre strategischen Wettbewerbsvorteile am besten zur Geltung bringen. Im Zuge der Debatte um die Transaktionskostentheorie von Williamson ist es auch um die Neubewertung von Anti-Trust-Verfahren gegangen, wie das Beispiel des durch die US-Behörden genehmigten Zusammenschlusses von McDonnell Douglas und Boeing zeigt. Eine der Schlussfolgerungen war, dass Monopole in einem Wettbewerbsumfeld nicht notwendigerweise mit Marktpathologien oder Verschwörungstheorien begründet werden müssen, sondern sich dann ergeben, wenn „economies of scale and scope" besonders ausgeprägt sind (z.B. A. Alchian/W. Allen 1977).

Ein Interesse an Regulation besteht dagegen vor allen Dingen bei Konkurrenten, die nicht in der Lage sind, die für einen erfolgreichen Wettbewerb notwendige Größenordnung zu erreichen. So besteht bei kleinen Märkten und hohen „economies of scale and scope" die Gefahr, dass in einer Konkurrenzsituation die notwendige Größe nicht erreicht werden kann, um die Skalenerträge auch realisieren zu können. Hier ist die Beschränkung des Wettbewerbs eine ökonomisch sinnvolle Strategie. Zugleich ist die Anzahl potenzieller Wettbewerber relativ gering, sodass Kartellbildung eine relevante Handlungsoption ist.[8]

Bei niedrigen „economies of scale and scope" besteht bei großen Märkten ein starker Anreiz zur legalen Wettbewerbsbeschränkung. Hier lassen sich durch gesetzliche Wettbewerbseinschränkungen die größten individuellen Profite realisieren. Niedrige „economies of scale and scope" führen zu einer großen Zahl poten-

8 A. Chandler (1990) betrachtet Trust- und Kartellbildung als funktionale Äquivalente.

zieller Wettbewerber, sodass die Kartellbildung aufwendig und das Kartell wenig stabil wäre. Rechtliche Beschränkungen sind in diesem Falle effizienter.

Bei niedrigen „economies of scale and scope“ und kleinen Märkten ist der begrenzte Wettbewerb die strategisch günstigste Handlungsoption. In kleinen Märkten kann nur eine begrenzte Anzahl von Konkurrenten tätig sein, sodass die einzelnen Wettbewerber i.d.R. nicht über genügend Ressourcen verfügen, um politische Entscheidungsprozesse auf nationaler oder europäischer Ebene beeinflussen zu können. Durch die niedrigen „economies of scale and scope“ besteht aber ein starker Anreiz für neue Konkurrenten, in diesen Märkten tätig zu werden, falls die begrenzte Anzahl von Wettbewerbern durch Kartellbildung versucht, höhere Preise zu erzielen.

Der unter dem Aspekt des europäischen Binnenmarktes interessanteste Fall findet sich ohne Frage bei den Unternehmen, die durch eine Marktausweitung enorme Skalenerträge und Verbundvorteile antizipieren. Unter diesen Bedingungen ist aufgrund unserer theoretischen Argumente ein Strategiewechsel in Richtung deregulierten Wettbewerbs am attraktivsten. Im Folgenden sollen deshalb zwei Beispiele behandelt werden, bei denen diese Voraussetzungen vorliegen, aber gleichzeitig sehr unterschiedliche Randbedingungen gegeben sind. Es handelt sich um die Branchen der Hersteller ziviler Großflugzeuge und der Unternehmen zur Stromerzeugung.

3 Marktausweitung und Economies of Scale and Scope

3.1 Fall I: Die Hersteller von zivilen Großflugzeugen

Die hier ausführlicher zu behandelnden Hersteller ziviler Großflugzeuge sind ein Beispiel für das, was passieren kann, wenn aufgrund eingeschränkter Handlungsoptionen das Ziel eines internationalen unregulierten Wettbewerbs zunächst nicht erreicht werden kann. Dann können, wie das Beispiel Airbus Industries zeigt, staatlich unterstützte Konkurrenten entstehen, die dadurch die notwendige Größenordnung erreichen. Wenn dieser Punkt erreicht ist, kann es für den Konkurrenten nützlich sein, sich von einem staatlich geschützten Unternehmen zu einem Protagonisten des freien Wettbewerbs zu wandeln. Vor diesem Hintergrund ist es besonders interessant, die Entwicklung der letzten Monate bei Airbus Industries zu beobachten, die jetzt verstärkt darauf setzen, eine *richtige* Unternehmung zu werden und wo bei einigen relevanten Akteuren wie der DASA bisher ungewohnte Standpunkte in Wettbewerbsfragen vertreten werden. Allerdings scheint sich dabei der französische Staat als Eigentümer von Aerospatiale besonders schwer zu tun, diesen Airbuspartner zu privatisieren. Aber auch hier ist inzwischen nur noch von einer Sperrminorität die Rede, die der französische Staat behalten möchte.

Wie bekannt, haben wir es aufgrund von Konzentrationsprozessen in dieser Branche inzwischen mit nur noch zwei Wettbewerbern im globalen Maßstab zu tun: Boeing und Airbus. Sie teilen sich den Markt für zivile Großflugzeuge (mehr als 100 Passagiersitze) in einem schwankenden Verhältnis, wobei Airbus inzwischen

bezogen auf kürzere Zeiträume durchaus in die Nähe eines 50-Prozent-Anteils gelangt. Die Branche ist durch extrem hohe Forschungs- und Entwicklungskosten und starke zyklische Nachfrage gekennzeichnet (I. McIntyre 1992, A. Schmidt 1997). Die Flugzeugindustrie erfreut sich auch aus wirtschaftlichen, technologischen und politisch-militärischen Gründen einer besonderen regulativen und finanziellen Fürsorge des Staates (P. Cerny 1995). Eine bedeutende Rolle des Staates existiert sowohl im Bereich von Projektanschubfinanzierung als auch aufgrund von Spill-over-Effekten aus Rüstungsaufträgen. So verweist zum Beispiel E. Rodgers (1996) im Falle von Boeing auf den Umstand, dass das Unternehmen im Laufe seiner Geschichte mehrmals durch *weiche* Verträge mit dem amerikanischen Verteidigungsministerium vor dem Konkurs gerettet wurde. Außerdem war das erste kommerziell erfolgreiche Düsenflugzeug – die Boeing 707 – die zivile Variante eines für die amerikanische Luftwaffe entwickelten Tankflugzeuges. Im Falle von Airbus Industries bestand bzw. besteht das staatliche Engagement stärker in der Subventionierung von Entwicklungskosten vor allem in Frankreich und Deutschland. Dies bedeutet nicht, dass der militärische Aspekt für die Unternehmen des Airbus Konsortiums ohne Bedeutung wäre. Derartige Staatshilfen haben in der Vergangenheit auch zu transatlantischen politischen Disputen geführt, die derzeit durch eine Vereinbarung über die Begrenzung der Subventionierung von Entwicklungskosten auf beiden Seiten eingedämmt wurden. Dennoch bleibt die Höhe des staatlichen Engagements angesichts der zwischen den beiden Kontrahenten heiß umkämpften Märkte ein brisantes Thema.

Die Fluggesellschaften als Kunden der Hersteller von zivilen Großflugzeugen konnten sich bis Ende der Siebzigerjahre eines hoch regulierten Marktes auf beiden Seiten des Atlantiks erfreuen. Strecken, Flugpreise und weitere Wettbewerbsfaktoren im Servicebereich waren festgelegt. Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften, insbesondere in den USA, erfolgte deshalb im Wesentlichen über Komfort und zusätzliche Sicherheitsstandards. Damit war die Nachfrage nach verbessertem und technisch-innovativem Fluggerät gesichert, was vor allem Boeing als Hersteller zu einem hohen technologischen Standard verhalf, da Preise nur ein nachgeordneter Faktor im Wettbewerb waren. Diesen Sachverhalt zu erwähnen ist deswegen interessant, weil er eine positive Seite staatlicher Regulation dokumentiert. Niemand kann bestreiten, dass die Regulation des Luftverkehrs den Kunden über dem Marktpreis liegende Tarife bescherte, aber sie führte eben auch zu einem hohen technischen Standard.[9]

Gegen diesen aus der Regulation des Luftverkehrs stammenden technologischen Vorsprung mussten Airbus Industries ankämpfen, als sie zu Beginn der Siebzigerjahre als Konkurrent und Herausforderer der damals noch existierenden Duopols

9 Es ist in diesem Zusammenhang interessant darauf hinzuweisen, daß der wirtschaftliche Aufstieg von Boeing zum Großunternehmen unter anderem durch einen Exklusivvertrag für Luftpostflüge gelang, den der amerikanische Staatsmonopolist US Mail an Boeing vergab. Später kam dann das Verteidigungsministerium als Kunde hinzu. Insbesondere die Bomberproduktion während des Zweiten Weltkrieges und des Korea-Konflikts sorgte für ein ständiges Einkommen (vgl. dazu E. Rodgers 1996).

der amerikanischen Hersteller auftraten. Bei einem globalen Markt mit nur drei bzw. zwei Anbietern ist es unvermeidlich, dass die Konkurrenz direkt und unmittelbar ist und um jeden einzelnen Kunden gerungen wird. Die Möglichkeit, in spezifische Marktsegmente mit geringerem Preisdruck auszuweichen, besteht nicht. Wobei der riesige amerikanische Binnenmarkt mit ca. 60 Prozent aller weltweit verkauften Sitzmeilen Boeing erhebliche Wettbewerbsvorteile sichert. Auch gelang es Airbus Industries erst in den Neunzigerjahren, ihr Angebot an Flugzeugtypen im Vergleich zu Boeing abzurunden und damit den Fluggesellschaften eine *komplette Familie* anbieten zu können, die die wichtigen Verbundkostenvorteile sichert. Bei den Flugzeugen mit über 400 Sitzplätzen ist dies bis heute nicht gelungen. Um dieses Boeing-Monopol zu brechen, hat Airbus für die Entwicklung eines entsprechenden Großraumflugzeuges grünes Licht gegeben.

Aufgrund der Erfahrung der Siebzigerjahre, als Boeing in Folge der Entwicklungskosten und des anfänglich schwachen Absatzes des Jumbos nahezu Bankrott ging und sich nur durch den Geldzufluss aus militärischen Aufträgen halten konnte (E. Rodgers 1996), ist die Firma im Vergleich zu den Entwicklungsprojekten von Airbus eher vorsichtig geworden. So wurde zunächst z.B. auf die Entwicklung eines neuen Super-Jumbos aufgrund ungünstiger Marktprognosen verzichtet, was angesichts des enormen zeitlichen Vorlaufs zu einer zukünftigen Monopolstellung von Airbus führen könnte. Die Kosten für die Entwicklung und anfängliche Produktion eines solchen Flugzeuges (flache Lernkurven, d.h. anfangs geringe „economies of scale“) sind derart hoch, dass Finanzierung und Risikoabsicherung eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen (A. Schmidt 1997). Dies gilt nicht nur für das finanzielle Engagement von öffentlichen Akteuren durch Übernahme von Forschungs- und Entwicklungskosten bzw. durch indirekte Subventionierung aus militärischen Projekten[10], sondern auch für die Struktur der privaten Finanzinstitutionen und ihre staatliche Regulation. Der *Konservatismus* von Boeing kann zum Teil auf die in Krisenzeiten der Vergangenheit zu dünne Kapitaldecke zurückgeführt werden, die wiederum durch die Art der Finanzierung über Aktien erklärt werden kann.

An dieser Stelle kann nicht ausführlich auf Hintergründe und Wirkungen eines eher auf Kurzfristigkeit ausgerichteten, an Aktien und Wertpapieren orientierten Finanzierungssystems im Vergleich zu einem bankenorientierten System eingegangen werden. Dennoch ist klar, dass diese aus staatlicher Regulation hervorgegangenen unterschiedlichen institutionellen Bedingungen zu sehr unterschiedlichen Konsequenzen auch für so genannte „global players“ führen. Eine der möglichen Konsequenzen der unterschiedlichen Finanzinstitutionen ist die weit größere Gefahr so genannter feindlicher Übernahmen im amerikanischen System. M. Lynn (1996) be-

10 Auf den erbittert geführten Streit zwischen Airbus und Boeing über den Anteil von öffentlichen Mitteln bei der Entwicklung und Markteinführung neuer Flugzeuge (Subventionen, „soft military contracts“) gehen wir an dieser Stelle nicht ausführlich ein (vgl. dazu I. McIntyre 1992; E. Rodgers 1996). Ein besonderes Problem stellt für die Amerikaner dabei die derzeitige Unternehmensverfassung von Airbus als französische Groupe d’Intéret Economique dar, die nicht verpflichtet ist, Zahlen über ihre Geschäftsentwicklung zu publizieren.

richtet zum Beispiel über einen solchen Versuch bei Boeing im Jahre 1987. In Europa ist dies u.a. durch das breit angelegte Engagement der Banken bei großen Firmen weniger wahrscheinlich (Ausnahmen wie jüngst bei Krupp/Hoesch und Thyssen bestätigen die Regel, zumal die Übernahme in der ursprünglich beabsichtigten Form dann doch nicht erfolgreich war).

Mit dem dauerhaften Engagement von Großbanken im Rücken lassen sich auch Verkaufsgeschäfte anders abwickeln. Die Erfolge, die Airbus insbesondere auf dem amerikanischen Markt erzielen konnte, sind zumindest teilweise durch günstige Leasingverträge möglich geworden, für deren Absicherung die Kooperation und Unterstützung der Banken hilfreich war (vgl. M. Lynn 1996). Diese zwei Beispiele sollen genügen, um die Auswirkungen nationaler/regionaler Finanzinstitutionen auf strategische Entscheidungen und die Wettbewerbssituation zu verdeutlichen. Letztlich sind dabei insbesondere im Fall von Airbus die staatliche Rückendeckung und Bestandsgarantien entscheidend, ohne die das Unternehmen seine derzeitige Marktposition wohl nie erreicht hätte.

Problematisch ist allerdings immer noch die interne Unternehmensstruktur bei Airbus Industries. Während die Integration der beiden Unternehmen McDonnell Douglas und Boeing eine nicht zu unterschätzende und nicht mit Sicherheit erfolgreiche Managementaufgabe darstellt, sind Umstrukturierungspläne bei Airbus in hohem Maße zusätzlich durch politische Interessen beeinflusst. Die zu Anfang gepriesene *kreative Spannung* (D. Thornton 1985) ist heute der Einsicht in die Notwendigkeit gewichen, ein voll integriertes Unternehmen in privatem Besitz zu schaffen. Während in Deutschland durch einen politischen Kraftakt unter Einsatz von öffentlichen Mitteln ein privates Unternehmen (DASA) als Teil des Daimler-Konzerns gebildet wurde, ist die französische Aerospatiale noch in Staatsbesitz. So auch die spanische CASA, während British Aerospace ein seit längerer Zeit profitabel arbeitendes Privatunternehmen ist. Die derzeitige Struktur birgt in hohem Maße die Gefahr einer institutionellen Fehlsteuerung: Da die Partner für ihre Produktionsleistungen von Airbus bezahlt werden, haben sie z.B. kein Interesse, Rationalisierungsgewinne an die Zentrale weiterzugeben, zumal eintretende Verluste von allen Partnern entsprechend ihrer Anteile aufgebracht werden. Diese Ineffizienzen, so muss man annehmen, werden durch öffentliche Mittel kompensiert. Die Transformation von Airbus in ein nach ökonomischen Grundsätzen operierendes Unternehmen stößt angesichts der Konkurrenz der Standorte und des erheblichen öffentlichen Engagements auf massive politische Schwierigkeiten.

Das Beispiel zeigt überdeutlich, wie schwierig politische Regulierungen, Deregulierungen oder auch Reregulierungen im transnationalen Raum in der Praxis – trotz der schon fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration in Europa – zu erreichen sind. Aufgrund hoher Entscheidungs- und Kontrollkosten bei multiplen Principal-Agent-Beziehungen müssen sich selbst die Regierungschefs mit diesem Thema beschäftigen. Dies wohl in der Hoffnung, den Knoten durchtrennen zu können, der durch die Vielfalt der nationalen und europäischen Agenturen geknüpft wurde. Angesichts der zurzeit populären Philosophie des Minimalstaates ist das öffentliche Engagement in einem Unternehmen wie Airbus privaten wie öffentlichen Akteuren

gleichermaßen peinlich. Deshalb war man in den Verhandlungen mit den USA auf europäischer Seite wohl auch bereit, die öffentlichen Subventionen bei der Entwicklung neuer Flugzeuge auf ein Drittel der Kosten zu beschränken, wobei weitgehend offen gelassen wurde, wie dies zu kontrollieren sei. In der Vergangenheit war die Praxis öffentlicher Subventionen durchaus phantasievoll. Neben gut honorierten militärischen Aufträgen wurden auch die nationalen, im Staatsbesitz befindlichen Fluggesellschaften von der Qualität der Airbus-Flugzeuge *überzeugt*. Man muss zugestehen, dass die Mittel aus mehreren Gründen nicht mehr so reichlich fließen und hier zumindest bei einigen Akteuren – vor allem innerhalb der EU – ein Umdenkungsprozess im Gang ist. Auf der anderen Seite sind wir von einem Rückzug des Staates aus diesem Bereich noch weit entfernt. Zu viel nationales Prestige und gut organisierte Interessen verhindern, dass dieser Sektor ohne staatliche finanzielle Infusionen und politische Interventionen zu seinen Gunsten auskommen muss. Hinzu kommt, dass die Interessen des Sektors auch durch einen einflussreichen Verband auf europäischer Ebene repräsentiert sind, der nicht müde wird, auf die Bedeutung dieser Branche für die technologische Zukunft Europas und damit seine globale Wettbewerbsfähigkeit zu verweisen (vgl. dazu AECMA 1996).

Das Nebeneinander von nationaler und europäischer Regulation führt zu erheblichen Ineffizienzen, da sich die beteiligten Nationalstaaten quasi zum Verteidiger der Interessen der an Airbus beteiligten nationalen Unternehmen auf europäischer Ebene machen. Eine solche Situation ist umso mehr gegeben, je enger das Verhältnis von Staat und Unternehmen gestaltet ist. Hier liegt also ein Fall von „capture“ durch die zu regulierenden Akteure vor, die dazu führt, dass weiterhin staatliche Unterstützung in dieses Unternehmen fließt und gleichzeitig ein effizienzsteigernder Wettbewerb innerhalb von Airbus Industries verhindert wird. Das Beispiel zeigt, dass es besondere Schwierigkeiten bereitet, zu einem Abbau staatlichen Engagements und zu Deregulierung zu finden, wenn eine Branche zu einem strategischen Faktor und damit im nationalen Interesse liegend, deklariert wurde (siehe dazu die Post und die Eisenbahn im letzten Jahrhundert). Dies ist besonders problematisch, wenn es sich dabei – wie im Falle von Airbus – um multiple Prinzipale mit unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb derselben Organisation handelt.

3.2 Fall II: Marktausweitung und die Deregulierung des europäischen Energiemarktes

Das Projekt der politischen Konstitution eines europäischen Binnenmarktes für die Energiewirtschaft, und dabei insbesondere im Bereich der Stromerzeugung und –verteilung, ist für die EU ein zentrales Anliegen. Die Gestaltung gemeinsamer Rahmenbedingungen für die Produktion, Beförderung, Verteilung und den Verbrauch von Energieerzeugnissen hat seit Anbeginn der EU einen hohen Stellenwert. Allerdings bestand jahrzehntelang eine große Lücke zwischen den Ausführungen in den verschiedenen EG-Verträgen (EGKS, EURATOM, EWG) und den materiellen Integrationsergebnissen im Energiebereich. Politikwissenschaftliche Analysen des

Analysen des europäischen Integrationsprozesses kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen nationalen Regulationsregime des Energiesektors bis Ende der Achtzigerjahre alle Versuche der EU-Kommission blockierten, eine gemeinsame Energiepolitik zu entwickeln (vgl. z.B. S. Andersen 1993, I. Matlary 1996, W. Molle 1997). Dabei wurden sie von den Unternehmen unterstützt, die sich als regionale Monopolisten und durch Verflechtung mit politischen Instanzen eine komfortable und bequeme Marktposition verschafft hatten. Die Kommissionsvorschläge zur Realisierung des Binnenmarktes stießen, je nach Ausgestaltung der nationalen Energieregime, auf Unterstützung oder Widerstand der nationalen Interessenkoalitionen. Die Liberalisierung des Energiemarktes war folglich äußerst umstritten, da die Mitgliedstaaten Einbußen ihrer nationalen Autonomie bei der Regulation der heimischen Energiemärkte und viele Unternehmen den Verlust ihrer zwar beschränkten, aber dennoch lukrativen Marktposition befürchteten.

Seit Mitte der Achtzigerjahre nahm die Bedeutung der europäischen Institutionen in der Energiepolitik zu. Die politisch bedeutsamste Initiative war die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1988 über den *Binnenmarkt für Energie*. Seit diesem Jahr verfügt die EU mit dem In-Kraft-Treten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) über das Mandat, den Energiebinnenmarkt als Bestandteil des Gesamtbinnenmarktes voranzutreiben. S. Andersen (1993) und F. McGowan (1996) stellen als Ursache für die Aufwertung der Rolle der suprastaatlichen Akteure aber weniger immanente Entwicklungen auf dem Gebiet der Energiepolitik in den Mittelpunkt, sondern vielmehr den Einfluss der Wettbewerbs- und Umweltpolitik. Das In-Kraft-Treten der EEA schuf eine Verbindung zwischen dem Binnenmarkt, den Anforderungen des Umweltschutzes und dem Energiesektor.

Insbesondere in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird den Rechtsinstrumenten, die der Kommission seit der EEA in der Wettbewerbs- und Umweltpolitik zur Verfügung stehen, für die Regulierung des Energiesektors eine hohe Relevanz zugemessen (vgl. z.B. I. Grunwald 1991, R. Dohms 1995). Mit der Aufgabe, „das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten“ (Art. 155 EGV) betraut, stehen der Kommission zwar als Rechtsgrundlage für den Erlass von Richtlinien zur Liberalisierung eines Wirtschaftssektors insbesondere Art. 100a und Art. 90 (3) EGV zur Verfügung und damit die Rückgriffsmöglichkeit auf den Europäischen Gerichtshof (vgl. R. Dohms 1995, I. Matlary 1996). Dennoch konnte sie in der Energiepolitik erst an Gewicht gewinnen, seit sie auf ihre klaren Kompetenzen in der Wettbewerbs- und Umweltpolitik zurückgreifen kann.

Die Struktur der Energieindustrie ist überwiegend (mit Ausnahme der sich in Staatsbesitz befindenden EDF in Frankreich) von privaten oder halb-privaten Monopolen gekennzeichnet (A. Holmes 1991, R. Hermann 1997). Die großen Unternehmen unter ihnen sind seit der Vollendung des Binnenmarktes zunehmend an einer Deregulierung interessiert, um ihre Absatzchancen zu steigern. Das größte von ihnen – die Electricité de France (EDF) – ist dabei aufgrund seiner Überkapazitäten einer der aktivsten Verfechter dieser Strategie. Die beginnende Öffnung des Sek-

tors für den europaweiten Wettbewerb verstärkt dabei den Druck auf die Mitgliedstaaten, die von den großen Unternehmen gewünschte Öffnung der heimischen Märkte voranzutreiben. Demgemäß weist F. McGowan (1996) auf die zunehmenden Interessenvertretungsaktivitäten der bedeutenden Energieunternehmen in Brüssel hin und hebt die explizite Strategie hervor, den direkten Kontakt zu europäischen Institutionen zu nutzen, um nationale Politiken zu beeinflussen.

Da die zunehmende Öffnung des Energiesektors den Konzentrationsdruck in den Energiebranchen und damit die Relevanz der EG-Fusionskontrollregeln erhöhen wird (als Beispiel kann die vor kurzem erfolgte Fusion von Alsthom und ABB mit den im Energiesektor aktiven Unternehmensteilen genannt werden), könnte man sich ein ausgehandeltes, relativ liberales Niveau der Fusionskontrolle im Tausch gegen wettbewerbsfördernde Maßnahmen der Unternehmen, z.B. Öffnung der Leitungsnetze für Dritte, als Gegenstand von Koppelgeschäften zwischen der Kommission und den Stromerzeugern vorstellen.

Bei der Liberalisierung des Energiebinnenmarktes geht es aber nicht nur um Marktausweitung mit verbesserten Absatzchancen in erster Linie für Elektrizität („economies of scale“), sondern auch um neue technologische Perspektiven bei der Nutzung von Leitungsnetzen. Erst vor kurzem ist der technologische Durchbruch gelungen, solche Netze für extrem schnelle Datenübertragungen verwenden zu können. Dabei wird die Geschwindigkeit der herkömmlichen Kabelnetze der klassischen Telekommunikationsanbieter deutlich übertroffen. Dies schafft für die Stromproduzenten, die meist auch über die umfangreichen Leitungsnetze verfügen, die Möglichkeit, in neue Geschäftsfelder vorzudringen und auf diese Weise auch „economies of scope“ zu realisieren. Diese Perspektive ist durchaus vergleichbar mit der Möglichkeit von Microsoft als marktbeherrschendes Unternehmen bei Betriebssystemen auch noch durch einen darin integrierten Internet-Browser den Zugang zu diesem Medium zu dominieren. Ein Unterschied besteht dabei allerdings: Während sich Microsoft innerhalb derselben grundlegenden Technologie, der Softwareentwicklung, bewegt, müssen die Elektrizitätsunternehmen und ihre Mitarbeiter technologisches Neuland betreten. Unbestritten ist jedoch, dass der Wettbewerb durch diese technologische Möglichkeit eine neue Dimension erhält. Mit anderen Worten, die Fusionen und Konzentrationsprozesse werden verstärkt, die kleineren Anbieter werden vermutlich zunehmend aus dem Markt gedrängt und die Großen bekennen sich aus den geschilderten Gründen zu Verfechtern eines zumindest europaweiten Wettbewerbs.

4 Fazit

Der Abbau der Zollschranken, die Schaffung gemeinsamer Produktstandards und die Einführung einer einheitlichen Währung bei den Mitgliedstaaten der EU zielen durch die Senkung von Transaktionskosten auf die Schaffung eines vergrößerten, gemeinsamen Marktes. Dies kann im Falle hoher „economies of scale und scope“ tatsächlich zu der damit beabsichtigten Wirkung von Deregulierung und erhöhtem

Wettbewerb führen, weil beides im rationalen Interesse einzelner bedeutender ökonomischer Akteure ist. Im Falle niedriger „economies of scale and scope“ wird durch die Vergrößerung der Märkte das Interesse einzelner ökonomischer Akteure an Regulation dagegen deutlich erhöht.

Die EU-Integration könnte somit zu dem paradoxen Effekt führen, dass Interessenvertreter, die im nationalen Rahmen ein Interesse an der Regulation hatten, nun auf europäischer bzw. globaler Ebene zu Vertretern des Wettbewerbsgedankens werden, während umgekehrt bisherige Wettbewerbsvertreter unter den Bedingungen des gemeinsamen Marktes zu Regulationsanhängern werden. Bei einer weiter fortschreitenden EU-Integration ist zu erwarten, dass das Interesse an der Beeinflussung von europäischen Entscheidungen durch große ökonomische Akteure erheblich zunehmen wird, während die Einflusschancen kleinerer Akteure deutlich sinken werden. Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn weiterhin weitgehend auf eine demokratische Kontrolle der europäischen Zentralebene verzichtet wird.

Literatur

AECMA (The European Association of Aerospace Industries) (1996): Towards an European Aerospace Policy. Brüssel

Alchian, Armen A./Allen, William R. (1977): Exchange and Production: Competition, Coordination and Control. 2.Aufl., Belmont, CA.: Wadsworth

Andersen, Svein S. (1993): Towards a Common EC Energy Policy. In: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A. (Hrsg.) (1993): Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy Making. London: Sage: 133–154

Becker, Gary S. (1988): Public Policies, Pressure-Groups and Dead Weight Costs. In: Stigler (Hrsg.) (1988a): 85–105

Cerny, Philip G. (1995): Globalization and the Changing Logic of Collective Action. In: International Organization 49 (4): 595–625

Chandler, Alfred D. (1990): Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism. Cambridge, MA.: The Belknap Press

Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics 3. 1–44

Coase, Ronald H. (1993): Nobel Lecture – The Institutional Structure of Production. In: Williamson, Oliver E. /Winter, Sydney G. (Hrsg.) (1993): The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development. New York/Oxford: Oxford University Press: 227–236

Demsetz, Harold (1988): Why Regulate Utilities? In: Stigler (Hrsg.) (1988a): 267–278

Dohms, Rüdiger (1995): Die Entwicklung eines wettbewerblichen europäischen Elektrizitätsbinnenmarktes. In: Oberösterreichische Kraftwerke AG (Hrsg.) (1995): Aktuelle Rechtsprobleme der Elektrizitätswirtschaft. Linz: Universitätsverlag: 100–127

Ferejohn, John A. (1986): On a Structuring Principle for Administrative Agencies. In: McCubbins, Mathew D./Sullivan, Terry (Hrsg.) (1986), Congress: Structure and Policy. Cambridge: Cambridge University Press: 223–263

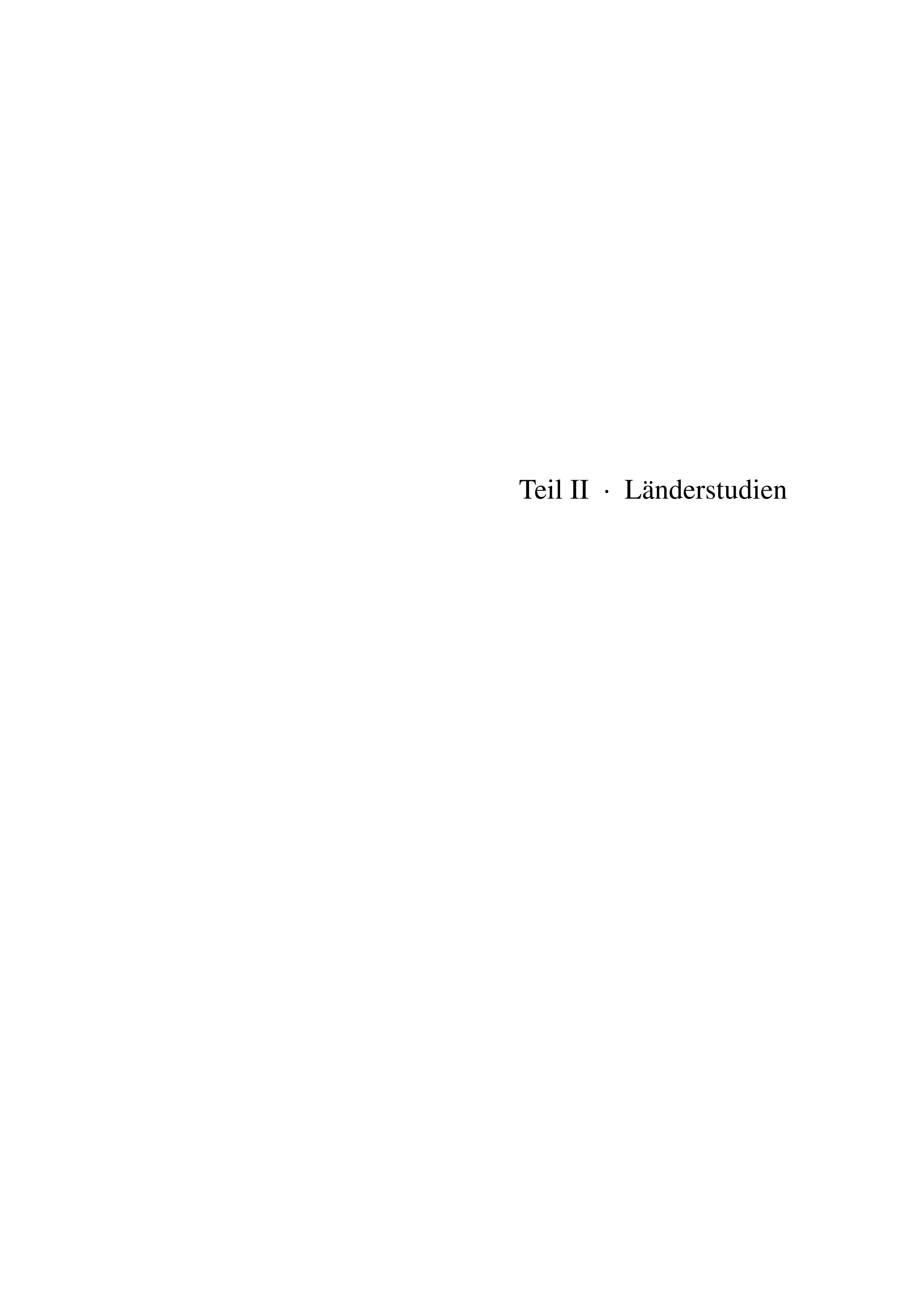
Grunwald, Jürgen (1991): Energiepolitik. In: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hrsg.) (1991): Handbuch der europäischen Integration: Strategie, Struktur und Politik im EG-Binnenmarkt. Wien: Manz: 884–907

Hermann, Rüdiger (1997): Ein gemeinsamer Markt für Elektrizität in Europa: Optionen einer Wettbewerbsordnung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Frankfurt a.M.: Peter Lang

Holmes, Andrew (1991): Electricity in Europe. The Triumph of Free Enterprise? London: Financial Times Business Information

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (1997): The Globalisation of European Interest Representation: The Case of the Consumer Electronics Industry. EUI Working Paper Nr. 97/9. San Domenico: European University Institute

Lynn, Matthew (1996): Birds of Prey: The War between Boeing and Airbus. London: Mandarin (Originally Published London: Heinemann, 1995)
Matlary, Janne Haaland (1996): Energy Policy. In: Wallace, Helen / Wallace, William (Hrsg.) (1996): Policy-Making in the European Union. London: Sage: 257–277
McGowan, Francis (1996): European Energy Policies in a Changing Environment. Heidelberg: Physica-Verlag
McIntyre, Ian (1992): Dogfight: The Transatlantic Battle over Airbus. Westport: Praeger
Molle, Willem (1997): The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Aldershot / Brookfield: Ashgate
Mueller, Denis C. (1989): Public Choice II. Cambridge: Cambridge University Press
Mueller, Denis C. (ed.) (1997): Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press
North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistungen. Tübingen: Mohr
OECD (1998): Spotlight on Public Support in Industry. Paris
Peltzman, Sam (1988): Towards a More General Theory of Regulation. In: Stigler (Hrsg.): (1998a): 234–266
Posner, Richard A. (1988): The Social Costs of Monopoly and Regulation. In: Stigler (Hrsg.): (1988a): 279–300
Rodgers, Eugene (1996): Flying High: The Story of Boeing and the Rise of the Jetliner Industry. New York: Atlantic Monthly Press
Schmidt, Andreas (1997): Flugzeughersteller zwischen globalem Wettbewerb und internationaler Kooperation. Berlin: Edition Sigma
Stigler, George J. (Hrsg.) (1988a): Chicago Studies in Political Economy. Chicago: University of Chicago Press
Stigler, George J. (1988b): The Theory of Economic Regulation. In: Stigler (Hrsg.) (1988a): 209–233
Streeck, Wolfgang (1998): Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politik der Globalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 169–203
Thornton, David W. (1995): Airbus Industries: The Politics of an International Industrial Collaboration. Basingstoke: Macmillan.
Tollison, Robert D. (1997): Rent-Seeking. In: Mueller, Denis C. (Hrsg.) (1997): Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press: 506–525
Tullock, Gordon (1980): Efficient Rent-Seeking. In: Buchanan, James M. / Tollison, Robert D. / Tullock, Gordon (Hrsg.) (1980): Toward a Theory of the Rent-seeking Society. College Station: Texas A&M University: 97–112
Tullock, Gordon (1988): Why Did the Industrial Revolution Occur in England. In: Rowley, Charles K. / Tollison, Robert D. / Tullock, Gordon (Hrsg.) (1988): The Political Economy of Rent-seeking. Boston: Kluwer: 409–419
Tullock, Gordon (1994): On the Trail of the Homo Economicus: Essays by Gordon Tullock. Fairfax VA: George Mason University
Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications. New York: MacMillan
Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press
Williamson, Oliver E. (1994): Transaction Costs Economics and Organization Theory. In: Smelser, Neil / Swedberg, Richard (Hrsg.) (1994): The Handbook of Economic Sociology. Princeton, NY.: Princeton University Press: 77–107



Teil II · Länderstudien

Marktkonstitution und die Erzeugung dynamischer Unternehmer als gewaltsames politisches Zwangsprojekt: Chile

Peter Imbusch

Die Neukonstituierung von Märkten und die Dynamisierung unternehmerischen Handelns ist im Zeitalter fortschreitender Globalisierung ein zentrales Element entwicklungsstrategischer Kalküle. Dass der Erfolg von einzelnen Nationen in globalisierten Wettbewerbs- und Entwicklungsprozessen dabei insbesondere von der Art der Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Ökonomie und Politik abhängt, ist inzwischen immer wieder deutlich geworden. Der Hinweis darauf, dass funktionierende Marktprozesse nicht nur einer institutionellen Einbettung, sondern darüber hinaus auch beträchtlicher „politischer Pflege" bedürfen, hat aber in jüngster Zeit die Tatsache in den Hintergrund treten lassen, dass Marktschaffung und die Erzeugung dazugehöriger dynamischer Unternehmer selbst häufig in viel stärkerem Maße ein politischer Prozess ist, als dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen und durch neoliberale Schlagworte von der inhärenten Dynamik freier, sich selbst überlassener Märkte suggeriert wird. Gerade an dem auf den ersten Blick widersprechenden Beispiel Chile kann dies mustergültig demonstriert werden. Zugleich offenbart Chile jedoch auch die vielfältigen Probleme, die mit einem simplistischen und mechanistischen Verständnis von Marktschaffung einhergehen.

1 Ein kurzer Rückblick

Chile hat in den letzten 25 Jahren seiner politischen und sozialökonomischen Entwicklung dramatische Umbrüche erlebt. Nach den Turbulenzen und krisenhaften Erschütterungen, die Anfang der Siebzigerjahre das Allende-Regime mit sich brachte, hat sich die Militärregierung unter General Pinochet angeschickt, eine neue Entwicklungsetappe unter bis dato wenig vertrauten Vorzeichen einzuleiten. Das neoliberale Entwicklungsmodell der sog. *Chicago Boys* – damals quasi unter „Laborbedingungen" umgesetzt – zielte dabei auf die umfassende Deregulierung der Ökonomie und war zu seiner Zeit das weitestgehende Projekt einer ökonomischen Liberalisierung und politischen „Entbettung", das in seiner Radikalität bestenfalls noch Parallelen in Thatchers Großbritannien fand. Damit war nicht zuletzt die Neugründung und Neubegründung eines in Verruf geratenen marktwirtschaftlichen Systems intendiert, das heute überaus erfolgreich ist bzw. zu sein scheint: In ökonomischer Hinsicht verzeichnet Chile seit Mitte der Achtzigerjahre kontinuierlich hohe Wachstumsraten, das Land ist mit einer diversifizierteren Produktpalette als je zuvor auf dem Weltmarkt präsent und es weist eine große Wettbewerbsfähigkeit

auf; in politischer Hinsicht ist die Herausbildung einer besonders dynamisch-aggressiven Unternehmerschaft als Träger dieser Entwicklungen das hervorstechendste Merkmal.

Dass dies nicht immer so war, kann mit einigen knappen Ausführungen deutlich gemacht werden. Der gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozess geriet in Chile spätestens mit der Erschöpfung der ersten Phase des damals als Leitbild fungierenden Modells der importsubstituierenden Industrialisierung in den Fünfzigerjahren in eine nachhaltige Krise, die sich zu einer langanhaltenden Stagnation auswuchs und schließlich auch zu einem realen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens führte. Ansonsten wies der chilenische Entwicklungsprozess die für diese Zeit typischen sektoralen Verschiebungen auf (vgl. P. Imbusch 1995).

Der industrielle Sektor entwickelte sich unter dem Schutz des Staates (hohe Protektion) und dessen aktiver Beteiligung (CORFO als staatliche Entwicklungsagentur) vergleichsweise am dynamischsten. Dennoch gingen von einem begrenzten Binnenmarkt nur geringe dynamisierende Wirkungen auf die Industrie aus. Die hohe Konzentration des Sektors, beschränkte „economies of scale“ und niedrige Kosten des Faktors Arbeit brachten nur einen geringen Zwang zur stärkeren Rationalisierung der Produktionsabläufe mit sich (O. Muñoz 1986).

Der landwirtschaftliche Sektor war dagegen bis Mitte der Sechzigerjahre durch die bereits in der Kolonialperiode entstandenen und seitdem nahezu unveränderten Besitz- und Betriebsstrukturen geprägt, in deren Mittelpunkt das Latifundium stand. Daraus erwuchsen Krisentendenzen, die noch dadurch verstärkt wurden, dass die Latifundisten zwar im Laufe des Industrialisierungsprozesses ihre frühere ökonomische Bedeutung allmählich einbüßten, aber politisch einflussreich blieben. Erst die christdemokratische Regierung Frei in den Sechzigerjahren und die sozialistische Regierung Allende Anfang der Siebzigerjahre unternahmen energischere Schritte in Richtung Agrarreform, als sich die sozialen und politischen Verhältnisse auf dem Lande immer schneller polarisierten (C. Kay/P. Silva 1992).

Das dritte und letzte Sorgenkind der chilenischen Ökonomie in diesen Jahren war der Bergbausektor, dem v.a. durch das Kupfer eine enorme sozioökonomische Bedeutung zukam. Der Anteil des Kupfers an den Exporteinnahmen erhöhte sich bis Ende der Sechzigerjahre auf ca. 80 Prozent. Die *Gran Minería*, die unter US-Kontrolle stand, stellte dabei ein Musterbeispiel für eine Enklavenwirtschaft dar, die fast vollständig vom chilenischen Wirtschaftskreislauf isoliert blieb. Aufgrund anhaltender Reibereien zwischen den US-Gesellschaften und dem chilenischen Staat über Gewinnverteilungen, Produktionsausweitungen, Neuinvestitionen und die Herstellung von Weiterverarbeitungskapazitäten im Lande selbst, betrieb die Regierung Frei bereits die Chilenisierung der Kupferwirtschaft, die Regierung Allende verstaatlichte sie schließlich vollständig (R. Ffrench-Davis/E. Tironi 1974).

Damit galt Chile im lateinamerikanischen Vergleich nicht nur auf Grund dieser Branchenstrukturen als spezifisch „unterentwickelt“ und rückständig, sondern das Land wies auch im Hinblick auf seine ökonomischen Kennziffern starke Modernisierungsdefizite auf: Wirtschaftliches Wachstum, Arbeitslosenrate und Inflation fie-

len deutlich schlechter aus als in anderen lateinamerikanischen Ländern und wurden von einer starken Einkommens- und Reichtumskonzentration begleitet.

Diese mangelnde ökonomische Performanz und ihre vermeintlichen Ursachen – die im Übrigen zusammen mit der sukzessiven Demokratisierung des politischen Systems den wichtigsten Grund für den Aufstieg der „unidad popular" bildete – fand ihre Entsprechung auf der Ebene der Akteure: Der konservative Historiker Gonzalo Vial hatte bereits Mitte der Achtzigerjahre deren historisch negatives Image dahingehend zusammengefasst, dass sie keineswegs die dynamischen Innovateure im Sinne Schumpeters seien, für die sie sich selber hielten, sondern eher nach Protektion und Subsidien gierende „rent-seeker" darstellten, deren Unternehmermentalität weit entfernt sei von einer protestantischen Arbeitsethik. Durch ihre speziellen Entstehungsbedingungen verfügten sie über keine richtige Unternehmertradition und nur wenig kohärente ideologische Überzeugungen und Wirtschaftsdoktrinen. Insgesamt hätten sie nur eine begrenzte Einsicht für gesamtgesellschaftliche Modernisierungserfordernisse besessen und an sozialem Bewusstsein habe es ihnen deutlich gemangelt. Mit solchen Haltungen hätten die dominanten Gesellschaftsschichten in Chile nie ein hegemoniefähiges Modernisierungsprojekt herausbilden können (G. Vial 1986; vgl. auch T. Moulian/I. Torres Dujisin 1986).

2 Die Kontrastierung mit der aktuellen Situation

Vergegenwärtigt man sich dagegen in groben Zügen die aktuelle Situation des Landes – die im Übrigen bereits einige Jahre andauert – dann könnte der Kontrast nicht größer sein:

- Nach Angaben der Weltbank hatte Chile 1997 mit 9.520 US-$ das höchste Pro-Kopf-Einkommen in ganz Lateinamerika.
- Im Zeitraum zwischen 1980 und 1996 nahm das chilenische BIP um rund 56% zu (Vergleich: Brasilien 0,6%, Argentinien 1,5%).
- Seit Mitte der Achtzigerjahre verzeichnete das Land anhaltend hohe, kontinuierliche Wachstumsraten seines BSP von ca. 7% pro Jahr.
- Diese Dynamik wurde wesentlich vom Exportsektor getragen. Die Exporte erhöhten sich seit Ende der Siebzigerjahre geradezu dramatisch. Ihr Anteil am BSP stieg von 10% auf über 35% in den Neunzigerjahren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zusammensetzung der Exporte sich stark zu Gunsten industriell verarbeiteter Waren verschoben hat (über ein Drittel sind industriell verarbeitete Produkte, jedoch meist aus dem Primärsektor), und der Anteil des Kupfers, dem traditionell größten Posten, ist auf unter 50% gesunken.
- Der Anteil der chilenischen Wirtschaft am lateinamerikanischen BIP erhöhte sich von unter 3% in den Siebzigerjahren auf 3,5% der regionalen Wertschöpfung Mitte der Neunzigerjahre (bei ca. 3% Anteil an der Bevölkerung Latein-

amerikas und einem insgesamt rückläufigen Anteil Lateinamerikas in der internationalen Arbeitsteilung).

- Die Inflationsrate ist mit 5,6 % 1997 auf dem niedrigsten Stand seit 35 Jahren gesunken und darf – insbesondere auch im Vergleich zu den teils hyperinflationären Entwicklungen, wie sie in den Achtzigerjahren und frühen Neunzigerjahren z.B. in Argentinien und Brasilien auftraten – als exzeptionell niedrig gelten.
- Der Wirtschaftsstandort Chile zieht seit Jahren in hohem Maße privates Auslandskapital an. Allein 1996 flossen Gelder in Höhe von knapp 7 Mrd. US-$ nach Chile, die Netto-Direktinvestitionen beliefen sich auf ca. 3 Mrd. US-$. Gleichzeitig investierten chilenische Unternehmen 1996 für rund 1 Mrd. US-$ im Ausland.
- Die Devisenreserven bei der chilenischen Zentralbank erreichten 1997 eine Höhe von knapp 18 Mrd. US-$.
- Als Ausweis einer „soliden" Finanzpolitik kann zudem gelten, dass der Staatshaushalt nicht nur ausgeglichen ist, sondern seit 1987 kontinuierlich einen Überschuss ausweist, der in den Jahren 1992–1996 rund 3,2 % des BIP betrug.
- Nach dem vom *Wall Street Journal* zusammen mit der *Heritage Foundation* veröffentlichten „1998 Index of Economic Freedom" belegt Chile den 17. Platz (vor Argentinien auf dem 39. und Brasilien auf dem 96. Rang), und in dem Ranking des „World Economic Forum" der 30 konkurrenzfähigsten Länder des Jahres 1997 lag Chile an 13. Stelle (deutlich vor Deutschland auf Platz 25) (H. Sangmeister 1998: 31; Inter-American Development Bank, laufende Jahrgänge).

Es sind insbesondere solche Daten, die die internationale Finanz- und Wirtschaftswelt zu euphorischen Äußerungen hinreißen und die die Rede auch unter Sozialwissenschaftlern auf den „Modellfall Chile" (vgl. P. Imbusch 1995: 22–34) kommen lassen, um in Analogie zu den asiatischen „Tigern" nun lateinamerikanische „Jaguare" ins Bild zu setzen, die auf dem Sprung in die „Erste Welt" sind.

Und wieder gibt es eine spezifische Analogie auf der Ebene der Akteure, der Träger dieses dynamischen Entwicklungsprozesses. Die Unternehmer des Landes gelten heute als hochgradig flexibel und dynamisch, weltoffen und konkurrenzfähig; von einer „neuen Unternehmerschaft" ist die Rede, die in neuen Sektoren agiert und aktiv Märkte erobert; sogar von einer „revolución empresarial" wird gesprochen; von einer Unternehmerschaft, die in keiner Weise mehr vom Staat abhängig ist und neoliberale Marktprinzipien bis in die Reihen der Klein- und Mittelunternehmer hinein verinnerlicht hat, die über eigene Ideen, „think tanks", Konzepte in Bezug auf die wichtigsten gesellschaftlichen Fragen verfügt und im Grunde ein politischer Akteur geworden ist, dem insgesamt ein erhebliches Gewicht zukommt (C. Montero 1997).

3 Erklärungsmuster

Wie ist es zu diesem Umbruch der traditionellen Strukturen des Landes gekommen und was erklärt die Dynamik des unternehmerischen Verhaltens bereits während der Pinochet-Zeit, aber auch danach? Wie ist es in relativ kurzer Zeit zu einer so weit reichenden Veränderung von Mentalitäten und Orientierungen der Akteure gekommen? Wie ist es zu erklären, dass innerhalb kürzester Zeit eine vollständige Umkehrung der wirtschaftlichen Entwicklungsvorstellungen bewerkstelligt werden konnte?

Um diese Fragen zu beantworten, lassen sich grob drei Erklärungsmuster ausmachen:

a) Die nahe liegendste Erklärung wäre wohl, dass mit dem Putsch der Militärs unter General Pinochet 1973 Macht und Einfluss der traditionellen ökonomischen Eliten des Landes nach einer Phase der Bedrohung der kapitalistischen Eigentumsverhältnisse durch die *Unidad Popular* (UP) wiederhergestellt worden sind und dass sich jene folgenreiche und erklärungsbedürftige Veränderung eben als beachtlicher Lernprozess zugetragen hat. Hinweise, die eine solche Erklärung stützen, können in der partiellen Rücknahme der Landreform, den Anstrengungen des Staates, die seitens der UP verstaatlichten Unternehmen zu reprivatisieren und sie an die alten Besitzer zurückzugeben, der weiter gehenden Privatisierung von Staatsunternehmen sowie nicht zuletzt den Verfassungsänderungen, die die „property rights“ der Unternehmer ausweiteten und generell stärkten, gesehen werden. In diesem Fall müsste man erwarten, dass es eine große Kontinuität im Hinblick auf die Besetzung von Elitepositionen gibt und dass sich viele der alten Akteure auch unter den neuen Bedingungen – allerdings mit veränderten Mentalitäten – wieder finden lassen.

Auch wenn dieses Argument nicht gänzlich falsch ist, so greift es doch auf Grund seines voluntaristischen Charakters in spezifischer Weise zu kurz, weil es erstens die beträchtliche Dynamik in der Veränderung von Eigentumsstrukturen sowohl bei der Rücknahme der Landreform wie auch bei der Art der Privatisierung von Staatsunternehmen nicht genügend in Betracht zieht (M. Marcel 1989; S. Gomez/J. Echenique 1988: 101); zweitens unberücksichtigt lässt, dass gerade in den dynamischsten Exportsektoren eine Fülle „neuer Unternehmer“ aus anderen Branchen, und mehr noch aus anderen beruflichen Hintergründen (selbstständige Mittelschichten), entstanden sind, die die Kontinuitätsthese zumindest relativieren (Montero 1990); und drittens die Unternehmerschaft keineswegs den 1975 vollzogenen, abrupten Übergang zur neoliberalen Politik unisono begrüßte, sondern in der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre weite Teile der Unternehmer (insbesondere Binnenmarktproduzenten und kleine und mittlere Unternehmen) wiederholt mit dem Regime in Konflikt gerieten (G. Campero 1984).

b) Ein zweites Erklärungsmuster hebt auf die Durchsetzung des Neoliberalismus selbst ab und betont die segensreichen Wirkungen der umfassenden Deregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Segnungen des freien Spiels der Marktkräfte. Dieser Argumentation zufolge waren es die mutigen neoliberalen Reformen

des Militärregimes und seiner *Chicago Boys*, die ein „gesundes" und „stabiles" Umfeld für die Entfaltung unternehmerischer Initiative schufen: Fortan galt die Unverletzlichkeit des Privateigentums, Steuern und Abgaben wurden reduziert, Preise liberalisiert, Regulationen abgebaut und bürokratische Kontrollen und Hemmnisse auf ein Minimum beschränkt, tarifäre und nichttarifäre Handelsbarrieren gesenkt und die Unternehmer dadurch gezwungen, sich den Gesetzen des Marktes und nicht mehr den protektionistischen, marktverzerrenden Praktiken staatlicher Interventionen anzupassen. Diese neoliberale Philosophie unternehmerischen Handelns betont insbesondere die Bedeutung einer umfassenden Liberalisierung und Deregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft und eine sehr restringierte Rolle des Staates im ökonomischen Bereich, dem im Grunde nur noch die Aufgabe zufällt, für die entsprechend günstigen Rahmenbedingungen und deren Aufrechterhaltung zu sorgen (P. Kilby 1971). In diesem Sinne wäre eher ein „Law and order"- Staat gefragt, nicht so sehr der mit sozialpolitischer oder sozioökonomischer Kompetenz ausgestattete Interventionsstaat klassischer Prägung.

Diese stark zur Apologetik neigende Sichtweise, die die entfesselten Marktkräfte idealisiert und überhöht, weist als Erklärungsversuch ebenfalls große Schwächen auf: Zum einen übersieht sie, dass ein gewisses Maß an Liberalisierung und Deregulierung zwar eine notwendige Bedingung für die Hervorbringung dynamischer Unternehmer und Märkte darstellt, keineswegs aber bereits eine hinreichende ist. Der Staat wird z.B. auch jenseits der neoliberalen Rhetorik des Nachtwächterstaats bzw. des Minimalstaatsprinzips für bestimmte Zwecke gebraucht, und Wettbewerbsfähigkeit ist keine Sache von dynamischen Unternehmern allein, sondern Resultate eines komplexen Zusammenspiels höchst unterschiedlicher Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen. Zum anderen wäre zu betonen, dass auch die neoliberale Politik des Pinochet-Regimes keineswegs einheitlich war, sondern vielfältige Nuancierungen aufwies und beizeiten sogar beträchtliche Umakzentuierungen vornahm. Die Regierungspolitik war nicht nur viel unsteter als auf den ersten Blick vermutet werden darf, sondern sie wandelte sich auch von orthodox monetaristischen Lehrbuchweisheiten in den Siebzigerjahren zu einem eher pragmatisch ausgerichteten Neoliberalismus in den Achtzigerjahren (P. Vergara 1983; K. Remmer 1989). Nicht zuletzt wäre der chilenische Fall ein hervorragendes Beispiel dafür, dass eine vollständige Marktliberalisierung zum Scheitern verurteilt ist, wie die Wirtschaftskrise Anfang der Achtzigerjahre mit rückläufigen Wirtschaftswachstumsraten bis zu 20 Prozent und hoher Arbeitslosigkeit bis zu 30 Prozent der Erwerbsbevölkerung deutlich zeigt. Deren Schwere schuldete sich ganz wesentlich der vorgängigen umfassenden Liberalisierung und Deregulierung der Märkte (P. Meller 1992a).

c) Schaut man allerdings genauer hin, dann wird man zur angemessenen Erklärung des hier zur Debatte stehenden Phänomens der gelungenen Konstituierung neuer Märkte und dynamischer Unternehmer auf eine andere Denkfigur rekurrieren müssen, die auf den ersten Blick etwas abwegig zu sein scheint, von den Resultaten her betrachtet aber durchaus stimmig ist, nämlich den „autoritären Entwicklungsstaat" und die von ihm geschaffenen politischen Bedingungen. Dann wird man

nämlich gewahr, dass der Rückzug des Staates aus der Ökonomie, die umfassende Liberalisierung und Deregulierung mit der Folge des Sich-Selbst-Überlassens der Gesellschaft und die daraus sukzessive erwachsende Dynamik unternehmerischen Handelns allenfalls eine Seite der Medaille sind. Deren Kehrseite kann entgegen aller Rhetorik in einer beträchtlichen Reregulierung und dem pragmatischen Einsatz heterodoxer Politiken gesehen werden, die staatliche Interventionen in den Marktprozess nicht nur nicht abgeschafft, sondern v.a. stark verändert hat. Damit ist der chilenische Fall auch ein hervorragendes Beispiel dafür, dass Marktschaffung und -erweiterung beträchtlicher politischer Gestaltung und institutioneller Regulierung bedürfen. Dazu stehen auch der neoliberalen Politik (marktkonforme) Instrumente zur Verfügung, die Spielregeln setzen und die „property rights“ der Unternehmer festlegen.

Im Folgenden sollen nun die vielfältigen Maßnahmen und „weichen“ Interventionen in das Marktgeschehen seitens der Militärregierung herausgearbeitet werden, die im Zusammenspiel für die heutige Dynamik der Unternehmerschaft verantwortlich zu sein scheinen. Es geht dabei nicht zuletzt darum, die in diesem Zusammenhang immer wieder bemühte „invisible hand“ (A. Smith), die angeblich für „Harmonie“ und „Stabilität“ des Marktgeschehens sorgt, sichtbar zu machen und als eingreifende Hand des Staates auszuweisen (vgl. R. Schurman 1996). Der chilenische Staat hat nämlich nicht nur zu einer beträchtlichen Transformation der Produktionsstrukturen des Landes beigetragen, sondern mit einer Kombination von Anreizen und Disziplinierungsmechanismen die Entwicklung einer dynamischen Unternehmerschaft entscheidend gefördert. Seine Rolle ging dabei weit über das hinaus, was gemäß der orthodoxen Wirtschaftstheorie für „sich selbst regulierende Märkte“ bzw. „sich anpassende Märkte“ als notwendig angesehen wird und lässt sich metaphorisch vielleicht am besten als eine Art aktiver „Geburtshilfe“ mit „pflegender Nachsorge“ für das Neue umschreiben (so P. Evans 1995).

Aus dem Zusammenspiel des Vorhandenseins natürlicher Ressourcen und entsprechender Angebots- und Nachfragestrukturen auf den Weltmärkten einerseits und diversen politischen Interventionen in das Marktgeschehen sowie Regulierungen der Marktkräfte samt einer mit unterschiedlichen Mitteln betriebenen Ausrichtung der Ökonomie am Weltmarkt andererseits erklärt sich zunächst einmal die besondere Dynamik des chilenischen Kapitalismus. Hinzu kommen allerdings ein bestimmter, sich sozial und ökonomisch auswirkender, politischer Kontext und diskursiv-ideologische Praktiken seitens des Staates, die in ihrer Bedeutung keineswegs unterschätzt werden dürfen.

Die Argumentation, die es zu begründen gilt, lautet also, dass es keineswegs Märkte oder Marktkräfte allein sind, die, wenn sie nur genügend liberalisiert sind und ohne größere Regulationen bleiben, eine dynamische Entwicklung einzuleiten vermögen, und dass neoliberale Vorstellungen, die in diese Richtung zielen, im Grunde Ideologie sind, und zwar nicht nur, weil sie einen entscheidenden Punkt – nämlich den Staat – außer Acht lassen, sondern mehr noch, weil sie in ihm letztlich den Grund allen Übels und mangelnder ökonomischer Performanz sehen. Demgegenüber muss entgegen der herrschenden Meinung in der ökonomischen Theorie-

diskussion betont werden, dass Märkte und Marktkräfte allein blind sind, sozial extrem polarisierend wirken und ebenso wie ein extremer staatlicher Interventionismus desaströse Konsequenzen für den Wettbewerb zeitigen. Märkte bedürfen immer – zumindest wenn sie erfolgreich funktionieren sollen – der Ergänzung und Rahmung durch staatliche Politik.

Dass dies ausgerechnet am chilenischen Beispiel gezeigt werden *soll*, wird vielen neoliberalen Liberalisierungsverfechtern wie ein Sakrileg vorkommen, gilt Chile ihnen doch gemeinhin als erfolgreicher Musterfall der Anwendung einer orthodox-monetaristischen Wirtschaftspolitik und als Paradebeispiel für eine erfolgreiche freie Marktwirtschaft. Dass dies am chilenischen Beispiel gezeigt werden *kann*, verdeutlicht nicht nur, wie wichtig es ist, neoliberale Rhetorik sorgfältig von handfester Wirtschaftspolitik und unternehmerischen Interessen zu scheiden, sondern auch einzusehen, dass innerhalb einer wirtschaftsliberal gesteckten Ordnung entwicklungsstaatliche Elemente jenseits des traditionellen Marktinterventionismus wirksam werden können, die gerade in Bezug auf Marktschaffung bzw. -eroberung und die Dynamisierung unternehmerischen Handelns positive Wirkungen zeitigen.

Wenn auch sicherlich unterschiedliche Phasen der chilenischen Militärdiktatur (1973–1990) differenziert werden müssen (siehe als Überblick P. Imbusch 1995: 452f.), so kann doch insgesamt gesagt werden, dass der chilenische Staat in dieser Zeit durch eine Reihe von Elementen unternehmerisches Handeln und die Herausbildung neuer Exportsektoren förderte, durch seine Bereitstellung finanzieller Anreize nichttraditionelle Exporte ermutigte und durch staatlich subsidiierte Kredite Unternehmen förderte. Diese Maßnahmen wirkten in Verbindung mit den orthodoxen Wirtschaftspolitiken der Regierung (z.B. der Wechselkurspolitik und der Liberalisierung der Handels- und Finanzströme) als Ermutigung für neue Unternehmensgründer und ältere Unternehmer, zu investieren. Zudem sorgte der chilenische Staat für eine strikte Kontrolle der Arbeiterbewegung und eine Repression der Gewerkschaftsmacht, durch die die Löhne niedrig gehalten werden konnten und die Gewinne stiegen. Als weiteres wesentliches Element, das in der Diskussion um den „Entwicklungsstaat“ in der Regel vernachlässigt wird, kommt der diskursive oder kulturelle Aspekt staatlicher Aktivitäten hinzu. Das Pinochet-Regime initiierte nämlich einen mächtigen Diskurs über die neue und zentrale Rolle von Unternehmern im Entwicklungsprozess, über eine neue kapitalistische Identität und nicht zuletzt über das besondere politische Gewicht der Unternehmerschaft. Es waren also keineswegs nur die materiellen Praktiken staatlicher Politik, sondern in beträchtlichem Umfang auch die ideologischen, die für eine andere Identität und ein neues Selbstbewusstsein der chilenischen Unternehmerschaft sorgten.

4 Die katalysatorischen Bedingungen zur Schaffung dynamischer Unternehmer

Im Folgenden sollen aus dem Zusammenspiel von a) „natürlicher“ Ausstattung mit Produktionsfaktoren, b) der aktiven neoliberalen Entwicklungspolitik des Staates und c) den neuen diskursiven Praktiken des Staates die katalysatorischen Bedingungen für die Entwicklung einer dynamischen Unternehmerschaft nachgezeichnet werden.

a) Die Ausstattung mit „natürlichen Produktionsfaktoren“ kann als der bedeutendste Hintergrundfaktor für die Entwicklung neuer Unternehmensbereiche und Märkte betrachtet werden. Chile verfügt bekanntermaßen seit jeher über reichhaltige Naturressourcen und Bodenschätze (ausbeutbare Mineralien), extensive Urwälder, fruchtbare Böden und fischreiche Gewässer, die eine Fülle von Möglichkeiten für (neue) Unternehmer bieten, um sich wirtschaftlich zu betätigen. Günstige geografische und klimatische Bedingungen tun ein Übriges, um Aktivitäten in den Bereichen zu ermutigen, in denen das Land international Wettbewerbsvorteile hat. Dies waren insbesondere der Obst- und Weinanbau, die Holz- und Fischindustrie, in denen die Eintrittsbarrieren und der Umfang notwendiger Vorleistungen (etwaige Investitionen) vergleichsweise gering sind und in denen schnell eine ressourcenintensive Produktion aufgebaut werden kann. Diesen Angebotsbedingungen kamen in den Siebziger- und Achtzigerjahren auf den Weltmärkten entsprechende Nachfragestrukturen entgegen. Steigende Pro-Kopf-Einkommen und verbesserte Lebensverhältnisse in den südostasiatischen „Tiger-Staaten“ und generell in Japan als der wichtigsten Exportregion setzten sich in eine Nachfrage nach chilenischem Obst, Meeresfrüchten und Fischerei- (Fischmehl) und Holzprodukten (Zellulose und Holzschnipsel, bestimmte Holzarten) um. Der Fischereisektor profitierte zusätzlich von sich ändernden Ernährungsgewohnheiten in den USA und Europa, der Obstexport von den entgegengesetzten Jahreszeiten, die für eine massenhafte Nachfrage nach frischem Obst und Gemüse in den hiesigen Wintermonaten sorgten, sodass sich Chile auf der Basis v.a. absoluter Kostenvorteile und extensiver Produktionsstrukturen in eine auch auf Grund veränderter Konsumgewohnheiten herausbildende neue internationale Arbeitsteilung frühzeitig integrieren konnte.

Zu den „natürlichen Produktionsfaktoren“ im übertragenen Sinne kann auch die Existenz einer breiten, relativ gut ausgebildeten professionellen Mittelschicht gezählt werden, von deren Mitgliedern sich viele neuen unternehmerischen Aktivitäten zuwandten. Spezielle Untersuchungen über die Herkunft „neuer Unternehmer“ etwa in der Fischverarbeitung und im Obstanbau zeigen, dass knapp 40% von ihnen vormalige „profesionales“ oder hochrangige Angestellte im öffentlichen Dienst oder im Privatsektor waren. (Von den übrigen 60% waren zudem nur knapp 18% vormals Agrarunternehmer, über 30% waren Industrielle, der Rest entstammte dem Handels- und Dienstleistungssektor.) Drei Viertel von ihnen hatte ein Universitätsstudium absolviert und weitere 20% wiesen eine „post high school education“ auf (R. Schurman 1996: 88–92). Verallgemeinernd wird man noch sagen können, dass für den Wechsel in die Unternehmerschaft v.a. „Management“- und „Business Ad-

ministration"-Qualitäten notwendig waren, nicht so sehr, dass man von der Art des Geschäfts bzw. der Branche besonders viel verstand. Dafür suchte man die entsprechenden „skills" bei Ingenieuren, Agronomen, Technikern und anderen speziell für den jeweiligen Zweig ausgebildeten und qualifizierten Personen.

Neben vielerlei individuellen Motivationen für die Gründung und den Aufbau von Unternehmen in diesen prosperierenden Branchen war nicht zuletzt auch die Schließung von Aufstiegs- und Karrierechancen im Staatsapparat selbst ausschlaggebend. Waren die chilenischen Mittelschichten in ihren Karriereerwartungen traditionell zu einem Gutteil auf den Staat (und seine vielfältigen Unternehmungen und Institutionen) ausgerichtet, so änderte sich dies, als nach dem Militärputsch tausende aus Effizienz- und Kostengründen aus dem öffentlichen Dienst entlassen wurden und durch die Propagierung eines „lean, but efficient state" sich in der Folge kaum noch lukrative Beschäftigungen in diesem Bereich eröffneten, sodass eine Umorientierung geradezu erzwungen wurde (H. Villablanca Zurita 1996: 108ff.; M. Koch 1998). Rhetorisch begleitet wurde diese Umorientierung von einer zunehmenden Stigmatisierung von Staatsaktivitäten und einer Aufwertung privatwirtschaftlichen unternehmerischen Handelns.

b) Die Politik des Staates und die veränderten Akkumulationsbedingungen trugen in erheblichem Umfang zu einer Stärkung der beschriebenen Tendenzen bei.

Zunächst einmal verdammte das Pinochet-Regime die sozialistischen Maßnahmen der *Unidad Popular* und leitete – nach einer kurzen Phase ökonomischer Unentschiedenheit über den zukünftigen Wirtschaftskurs – eine diametral entgegengesetzte Politik ein, die das „begangene Unrecht" wieder gut machen sollte. Dazu reprivatisierte sie die nationalisierten Unternehmensbereiche (große Industrie- und Handelsunternehmen, Banken) und gab sie, wo immer es auf Grund der Requirierungspolitik des Allende-Regimes möglich war, an ihre alten Eigentümer zurück. Ausgenommen waren lediglich die Kupferminen, die im „nationalen Interesse" in Staatsbesitz verblieben. Mit den in den Siebziger- und Achtzigerjahren stattfindenden Privatisierungswellen war in der Regel eine erhebliche Subsidiierung des privaten Kapitals verbunden, denn wo immer es sich nicht um rentabel arbeitende Staatsunternehmen handelte, wurden diese zuvor so reorganisiert und restrukturiert, dass sie „hocheffizient" verkauft werden konnten (M. Marcel 1989). Am Ende der Ära Pinochet verfügte der chilenische Staat jedenfalls nur noch über ganz wenige Unternehmen, seine vormalige zentrale Stellung in der Wirtschaft war gebrochen und er selbst jetzt zur Gänze auf die ökonomische Performanz des privaten Kapitals angewiesen.

Unter den drastischen Reformen, die das Regime in den Siebzigerjahren durchführte, waren die ökonomische Liberalisierung und die Deregulierung des Handels- und Finanzsektors für die Herausbildung unternehmerischer Initiativen wohl die wichtigsten. Mit der Abschaffung von Importquoten und -beschränkungen und der Senkung der Durchschnittszölle auf 10% verbilligte sich für die Unternehmen der Import notwendiger Vorprodukte für ihre Produktion ganz erheblich. Im Bereich der Finanzmärkte wurden die Kapitalmärkte 1975 vollständig liberalisiert, sodass es erstmalig zu einer ausgedehnten Verfügbarkeit von Krediten und zu einem umfas-

senden Wandel im Kreditsystem kam, und die billigeren ausländischen Kredite der Unternehmerschaft beträchtliche finanzielle Investitions-, aber auch Spekulationsmittel verschafften. Die Wechselkurspolitik führte zwar zu einer beträchtlichen Überbewertung der Währung, zugleich aber zu großen Kapitalzuflüssen, die der chilenischen Ökonomie eine bis dato unbekannte Liquidität bescherten und auch eine Vielzahl „neuer Unternehmer" mit Krediten versorgte (P. Meller 1997).

Die Reform des Sozial- und Rentenversicherungssystems, d.h. die Umstellung vom Solidar- auf das Kapitaldeckungsverfahren, war ebenfalls mit einer vollständigen Privatisierung verbunden und bedeutete in seinen Konsequenzen die zusätzliche Verfügung über Millionensummen privater Versicherungsgelder, mit denen nun auf freien Märkten Geschäfte gemacht werden konnten (M. Queisser/O. Larrañaga/M. Panadeiros 1993).

Die großen Profitmöglichkeiten in den neu entstehenden Exportsektoren waren ein zusätzlicher Anreiz, in diesen Branchen zu investieren. In den Achtzigerjahren lagen die Gewinnspannen von bestimmten Meeresfrüchten bei über 50%, im Obstanbau waren die Margen zwar etwas geringer, beliefen sich aber je nach Produkt immer noch auf 20% bis 40%, in der Fischwirtschaft (etwa beim Lachs) fluktuierte die Spanne zwischen 35% und 45%. So ist es nicht verwunderlich, dass sich eine immer größere Zahl von Firmen in diesen Bereichen niederließ und insbesondere seit Mitte der Achtzigerjahre ein wahrer Gründungsboom einsetzte (R. Schurman 1996: 97). Der Anreizmechanismus, der hinter dieser Entwicklung aufscheint, war immer der gleiche: Äußerst geringen, in der Landeswährung entstehenden Kosten bei Produkten mit absoluten Kostenvorteilen gegenüber möglicher Konkurrenz stand ein zu erzielender hoher internationaler Marktpreis gegenüber, der in „harter Währung" entrichtet wurde.

Die schwere Wirtschaftskrise 1982/83 brachte ein Ende des extrem liberal ausgerichteten Wirtschaftskurses und eröffnete eine Phase aktiver und bedeutsamer staatsinterventionistischer (Rettungs-)Maßnahmen zu Gunsten der privaten Unternehmerschaft: Die orthodox-monetaristischen Reformen im Bereich des Finanzsektors und das „rationale Verhalten" der Unternehmer hatten zu einem rasanten Anstieg der Auslandsverschuldung und zu einem hohen Anteil kurzfristiger Kreditverbindlichkeiten geführt. Als sich die allgemeinen Parameter der Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Jahresmitte 1982 änderten, standen die größten Banken und Unternehmensgruppen vor dem Ruin. Das Militärregime sah sich zur „Intervention" der Banken gezwungen – d.h. ihre private Handlungs- und Geschäftsautonomie wurde aufgehoben und sie selbst staatlicher Aufsicht unterstellt – um den Zusammenbruch des Finanzsystems, und durch die inzwischen eingetretene hochgradige Monopolisierung und den hohen Grad der Verflechtung von Industrie-, Handels- und Bankunternehmen eigentlich der chilenischen Wirtschaft insgesamt (P. Rozas/ G. Marín 1989), zu vermeiden. Damit kontrollierte der Staat nicht nur die Hälfte des Kreditvolumens des Finanzsektors, sondern war auch in den Besitz der größten Industrieunternehmen des Landes gekommen, sodass nicht ohne Häme von Seiten der Regimekritiker die verfolgte Politik in ihren Resultaten als „neoliberaler Weg zum Sozialismus" bezeichnet worden ist (B. Stallings 1978). Mit der „Intervention"

garantierte, d.h. übernahm die Regierung de facto die externen Schulden dieser Unternehmen, wandelte die Dollar-Verbindlichkeiten zu Vorzugswechselkursen in Pesos um, was auf eine Kompensation der Abwertungsverluste hinauslief, weitete die Kreditmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmer auch ohne hinreichende Sicherheiten aus und streckte die Tilgungszeiten für die aufgenommen Kredite. Die Übertragungen, die auf diese Weise zustandekamen, machten 15% des BSP der Jahre 1982 bis 1985 aus und bedeuteten im Grunde eine Sozialisierung der Verluste der privaten Banken (P. Meller 1992b).

Zu den unorthodoxen Maßnahmen der Regierung in der schweren Wirtschaftskrise gehörte auch die Stimulierung von Investitionen in produktiven Branchen und insbesondere in der Exportwirtschaft. Dazu legte die Regierung (CORFO) zusammen mit der *Inter-American Development Bank* ein spezielles Kreditprogramm auf, dass 1983 zunächst 231 Mio. US-$ an „soft loans", dann bis 1986 weitere 310 Mio. US-$ für interessierte Investoren zur Verfügung stellte. Diese Kredite halfen nicht nur den durch die Finanzkrise in Bedrängnis geratenen Unternehmern bei der Umrüstung ihrer Betriebe, sondern ermutigten in beträchtlichem Maße auch „neue Unternehmer", überhaupt in anderen Bereichen zu investieren (R. Schurman 1996: 96).

Hinzu kam nun eine gezielte Politik der Exportförderung, um zusätzliche Anreize für „neue Unternehmer" oder zur Neuorientierung der Produktion von etablierten Unternehmern zu geben. Diese beinhalteten u.a. eine 10-Prozent-Subsidiierung auf den FOB-Wert nichttraditioneller Exporte, die Eliminierung von Stempel-Gebühren und sonstigen Abgaben bei Exporten, Gebührenreduzierungen bei Kapitalgüterimporten und die Aussetzung der Mehrwertsteuer für exportorientierte Unternehmen. Schließlich schuf die Regierung mit *Pro Chile* eine Institution, die nach 1983 vielfältige Hilfestellungen und Orientierungen für Exporteure bereitstellte (Identifizierung potenzieller Märkte zur Markterschließung, Bereitstellung rechtlicher Beratung und von Informationen, aktive Kontaktanbahnung im Ausland). Das Außenministerium selbst nahm neben seinen diplomatischen Funktionen in jener Zeit erstmals ökonomische „Türöffner"-Funktionen wahr.

In den Achtzigerjahren stellte sich zudem die Wechselkurspolitik als ein hochgradig effizientes Instrument zur Förderung der Exporte heraus. Die starke Abwertung der und dann dauerhaft unterbewerteten chilenische Währung machten auf den internationalen Märkten chilenische Produkte wettbewerbsfähiger, weil billiger und damit attraktiver für ausländische Käufer.

Ein letzter Punkt in Bezug auf die staatliche Politik und die veränderten Rahmenbedingungen, die für ein günstiges Klima für die Unternehmer sorgte, muss auch in der Arbeitsmarktpolitik der Regime gesehen werden. Insbesondere in den ersten Jahren der Diktatur wurde die einst mehrheitlich sozialistisch-kommunistisch orientierte und klassenkämpferisch ausgerichtete, mächtige Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung einer starken Repression und Verfolgung unterworfen. Gewerkschaften wurden verboten, Gewerkschaftsführer verfolgt, eingesperrt oder exiliert, gewerkschaftliche Aktivitäten generell untersagt und bestehende arbeitsrechtliche Regelungen außer Kraft gesetzt. Mit dem 1979 verabschiedeten *Plan Laboral* wurde ein neues repressives Arbeitsrecht in Übereinstimmung mit neoliberalen Leitvorstel-

lungen installiert (P. Imbusch 1997): Das Streikrecht wurde de facto aufgehoben, Entlassungsmöglichkeiten stark erleichtert, die Rechte der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen eng begrenzt, die Arbeitszeiten flexibilisiert und die Konkurrenzsituation der Arbeiter untereinander – nicht zuletzt auf Grund der hohen Arbeitslosigkeit – verschärft. Der Mitgliederstand der Gewerkschaften erhöhte sich auch nach der partiellen politischen Liberalisierung in den Achtzigerjahren kaum und gehört heute mit etwas über 10 Prozent zu den niedrigsten in ganz Lateinamerika. Die Löhne und Gehälter von Arbeiter und Angestellten erreichten erst in den Neunzigerjahre erneut den Index-Wert von 1970 (P. Thiery 1997). Diese restriktive Politik gegenüber der Arbeiterbewegung und den Gewerkschaften eröffnete den Unternehmern bis dato unbekannte Dispositionsspielräume über „ihre" Arbeiter und sorgten für einen Machtzuwachs, der beträchtlich war. Letzterer wurde noch dadurch verstärkt, dass sich auf Grund mittelfristiger Entwicklungen in der Sozialstruktur eine zunehmende Heterogenisierung und Individualisierung von Arbeits-, aber auch generell gesellschaftlichen Verhältnissen einstellte, die kollektive Handlungsdispositionen traditioneller Art wirksam unterminierte.

Soweit die objektiven Bedingungen zur Herausbildung einer dynamischen Unternehmerschaft. Nun darf allerdings nicht vergessen werden, dass Unternehmer nicht automatisch dort investieren, wo gute Gewinne gemacht werden können, sondern sich auch um die Sicherheit ihrer Investitionen sorgen und darauf achten, unter welchen politischen Rahmenbedingungen investiert werden soll. Dies kann insbesondere im chilenischen Fall angenommen werden, weil sich die Unternehmer dort seit den Fünfzigerjahren einem zunehmenden Delegitimierungsprozess ihres Handelns ausgesetzt sahen, auf den sie bestenfalls mäßig re-agierten, aber nicht in der Lage waren, zu agieren, d.h. die gesellschaftliche Dynamik jener Jahre mit eigenen sozioökonomischen Vorstellungen wenigstens mitzubestimmen, und angesichts der sozialisierenden Politik der Allende-Regierung erst in letzter Minute, dann allerdings mit vollkommen undemokratischen Mitteln, die Katastrophe für sie abwenden konnten.

Das Pinochet-Regime brachte für die Unternehmer nicht nur diese Sicherheit, sondern garantierte auch stabile Rahmenbedingungen. Sicherheit brachte den Unternehmern nicht nur die erneute Anerkennung und uneingeschränkte Garantie des Privateigentums, die Rückkehr zu einer freien marktwirtschaftlichen Ordnung und die vielfältigen promarktwirtschaftlichen Reformen, die den Unternehmern zugute kommen sollten, sondern insbesondere auch die über die ganze Zeit der Diktatur feststellbare enge Bindung von bestimmten Unternehmersegmenten an die Regierung. War dies in der ersten Phase der Diktatur (1973–1975) noch eine in wirtschaftspolitischer Hinsicht ambivalente Mischung aus Unternehmerpersönlichkeiten der Putschkoalition – einer „konterrevolutionären Elite" (D. Nolte 1985) –, so spätestens seit 1975 (mit dem Aufstieg der *Chicago Boys*) Vertreter der großen monopolistischen Wirtschaftsgruppen aus dem Finanzsektor, die eine radikal-monetaristische Politik durchsetzten und die wichtigsten Ministerposten innehatten.

Nach dem dramatischen Scheitern dieser Politik in der Wirtschaftskrise Anfang der Achtzigerjahre und angesichts der weit reichenden Proteste der binnenmarkt-

orientierten Unternehmerschaft setzte sich langsam eine pragmatisch-neoliberale Unternehmerkoalition durch und gewann unter der Führung des Dachverbandes der Großunternehmer COPROCO sukzessive Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess. Sie verfolgte eine moderatere, die einzelnen Teile der Unternehmerschaft und ihre divergierenden Interessen stärker harmonisierende Wirtschaftspolitik und bezog damit ein erheblich breiteres Spektrum der Unternehmerschaft in den Entscheidungsprozess mit ein, als dies noch in den Siebzigerjahren der Fall war (E. Silva 1996a, 1992). Stabile Rahmenbedingungen brauchte das Regime zumindest insoweit, als nach kurzer Zeit deutlich wurde, dass es angesichts der großen Aufgaben der Regierung und des weit reichenden gesellschaftspolitischen Transformationsprojekts, mit dem ein Rückfall in die Vergangenheit definitiv ausgeschlossen werden sollte, eine schnelle Rückkehr zur Demokratie nicht geben würde (T. Moulian 1997; P. Imbusch 1998).

c) Die neuen diskursiven Praktiken des Staates: Die bisher betrachteten, eher materiellen Maßnahmen, die ein in vielerlei Hinsicht als „Entwicklungsstaat" agierender chilenischer Staat umsetzte, erfuhren ihre Ergänzung nun in einer Reihe von diskursiven Praktiken, die den Unternehmern als Klasse beträchtlichen Auftrieb und im Laufe der Jahre schließlich auch eine neue Identität bescherten (G. Campero 1992; Montero 1996: 174–179). War mit der Machtübernahme von General Pinochet bereits ein beträchtlicher Richtungswechsel in Bezug auf die generelle entwicklungsstrategische Orientierung vollzogen worden, und gingen von der Etablierung neoliberaler ökonomischer, politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen bereits einige den Unternehmern bzw. unternehmerischem Handeln extrem förderliche Impulse aus, die schließlich zu dem wachstums- und weltmarktorientierten Entwicklungsmodell der späten Achtziger- und Neunzigerjahre führten, so rundet doch erst der neue Unternehmerdiskurs und die damit einhergehenden veränderten Bewusstseinsstrukturen dieses Bild ab. Auf dieser Ebene ist die Differenz und Diskrepanz zur traditionellen Unternehmerschaft wohl am frappierendsten.

Das Pinochet-Regime beschränkte sich nämlich nicht nur darauf, die Produktionsstrukturen grundlegend umzugestalten und auf eine neue Basis zu stellen, sondern es produzierte auch eine neue kollektive Unternehmenskultur. Ihr Hauptinstrument für diese kulturelle Transformation war ein machtvoller, neoliberaler Diskurs, der die Unternehmer in das Zentrum von Wirtschaft und Gesellschaft rückte und letztlich auch als politische Akteure stark aufwertete. Dazu taugten diejenigen Aspekte der neoliberalen Theorie, die den Staat als Grundstein allen Übels und die Regierung als Feind der individuellen Freiheit erscheinen lassen und darauf abheben, den Staatsinterventionismus, in welcher Form auch immer, als generelles Übel zu betrachten. Wird die einzig adäquate Funktion des Staates in der Setzung allgemeiner Rahmenbedingungen gesehen, so besteht die Kehrseite dieser „subsidiären Rolle des Staates" in der Überhöhung des Marktgeschehens, das an sich krisenfrei und ohne große Reibungsverluste funktioniert und zudem am besten für die effiziente Allokation von knappen Ressourcen sorgt. Die Unternehmerschaft wird dann per se als dynamisch, innovativ, risikofreudig, investitionsbereit, ständig auf der Suche nach neuen Möglichkeiten beschrieben und zum eigentlichen Träger von

Entwicklungsprozessen. Damit paart sich die vollständige Delegitimierung staatlichen Handelns mit einer Aufwertung und Stärkung der „Privatinitiative" und entsprechenden unternehmerischen Handelns.

Nun ist es keineswegs so, dass die Unternehmer in den Siebzigerjahren mehrheitlich Parteigänger des neoliberalen Wirtschaftsmodells gewesen wären, noch hatte das Pinochet-Regime anfänglich einem orthodoxen Neoliberalismus das Wort geredet. Dieser verbreitete sich vielmehr langsam von der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Universität in Santiago, wo eine Vielzahl von in Chicago ausgebildeter Ökonomen lehrte, über einige wenige Kerne der Großunternehmerschaft, die seit jeher (zumindest rhetorisch) liberalistisches Gedankengut favorisierten, in die damalige Regierung hinein, die erst mit der Besetzung wichtiger Ministerposten mit *Chicago Boys* zu ihrem radikal-monetaristischen Wirtschaftskurs überging, der dann in der Folgezeit auch publizistisch (*El Mercurio*, *Que Pasa*, *Ercilla*) aufgewertet und popularisiert wurde (J. Valdés 1989; Centro de Estudios Públicos 1992).

Ein Gutteil der Konflikte und Auseinandersetzungen zwischen Teilen der Unternehmerschaft und dem Pinochet-Regime resultierte aus der Opposition gegen die Anwendung neoliberaler Wirtschaftsprinzipien, mit denen auch bestimmte Privilegien verloren zu gehen drohten, oder aus der Art und Weise, wie das Regime seine fundamentalistischen Glaubenssätze umzusetzen trachtete, die zunächst nur wenige Teile der Unternehmerschaft (insbesondere den Finanzsektor) begünstigte. Zwar waren die allgemeinen Interessen der Unternehmerschaft bei der äußerst unternehmerfreundlichen Regierung Pinochet gut aufgehoben, und es herrschte auch ein besonderes Klima der Sicherheit und des Vertrauens, aber dadurch, dass sie weit reichende neoliberale Prinzipien unterschiedlos auf alle Wirtschaftssektoren anwandte, wurden doch bestimmte Sektoren erheblich in Mitleidenschaft gezogen.

Dies waren zunächst einmal traditionelle Binnenmarktproduzenten unabhängig von ihrer Größe, sodann kleine und mittlere Unternehmen, und mit zunehmender Liberalisierung der Ökonomie und Begünstigung der monetären Seite der Wirtschaft auch große Teile des produzierenden Gewerbes. Hinzu kam, dass die *Chicago Boys* in den Siebzigerjahren ihre wirtschaftspolitischen Entscheidungen gegenüber den Unternehmern mit einem erheblichem Maß an Zwang durchsetzten, der beizeiten nur die Alternative zwischen radikaler Umorientierung (bzw. auch Anpassung) der Produktion samt Effizienzsteigerung oder wirtschaftlichem Ruin zuließ. Dazu verwiesen sie nicht zuletzt auf die vom Regime geschaffenen äußerst günstigen Rahmenbedingungen und Anreize und erwarteten nun in dieser historischen Situation umgekehrt keine memmigen Lamentos, sondern ähnliche Anstrengungen seitens der Unternehmerschaft. Erst nach der gelungenen Anpassung an die neuen Verhältnisse, nach der überstandenen Wirtschaftskrise und nach dem Übergang zu einer moderateren neoliberalen Wirtschaftspolitik breitete sich ein neoliberaler Konsens bis in die Reihen der Klein- und Mittelunternehmer aus (E. Silva 1996b).

So entstand eine vom Staat zwar protegierte, aber letztlich doch von ihm unabhängige, äußerst selbstbewusste Klasse von Unternehmern, die seit Mitte der Achtzigerjahre einen Unternehmerdiskurs pflegt, der eine optimistische Sichtweise auf

die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes verbreitet und die Alternativlosigkeit des bestehenden Wirtschaftsmodells betont; der das private Unternehmertum als Motor dieser Entwicklung begreift und es als Träger von Fortschritt, Modernität und Effizienz ausweist; der wirtschaftliche Freiheit als „conditio sine qua non“ für jegliche gesellschaftliche Freiheit betrachtet und mit Argusaugen über mögliche Einschränkungen dieser Freiheit wacht; der das Streben nach Gewinnmöglichkeiten und das Anhäufen von Reichtum als legitimen Zweck zur weiteren Förderung von „Unternehmergeist“ ansieht und größere soziale Ungleichheiten als notwendig zum Anreiz weiter gehender unternehmerischer Initiative rechtfertigt; der den Unternehmer als modernen, sozial verantwortlichen, demokratischen Akteur ausweist, der seine Interessen als Einzelner wie alle anderen in der Gesellschaft vertreten muss. Und es entstand eine Unternehmerschaft, die wie nie zuvor in der Öffentlichkeit mit einem Bündel kohärenter ideologischer Überzeugungen präsent ist und ihre Privilegien auch über den demokratischen Machtwechsel hinaus abzusichern in der Lage war (P. Imbusch 1995: 391ff.).

Damit muss festgehalten werden, dass es innerhalb des großen liberalisierenden Rahmens keineswegs die spontanen, naturwüchsigen Marktkräfte waren, die für dynamische Unternehmer in einem Land gesorgt haben, in dem diese eine eher seltene Spezies waren, sondern die aktiven „entwicklungsstaatlichen“ Maßnahmen der chilenischen Regierung nicht nur dafür sorgten, eine Vielzahl neuer Unternehmer hervorzubringen, sondern auch die bereits bestehenden beträchtlich zu dynamisieren. Dieser Erfolg verdankte sich zwar zum einen der Liberalisierung der Märkte, dem generellen Abbau des Staatsinterventionismus und den mit den Reformen der Siebzigerjahre einhergehenden institutionellen Garantien des Privateigentums, die für ein allgemeines Vertrauensklima der Unternehmer mit dem Pinochet-Regime sorgten, zum anderen aber auch den insbesondere im Gefolge der Krise 1982/83 eingesetzten Instrumenten zur Förderung privater Investitionen und der Exporte.

Wichtige Schritte auf diesem Weg waren die Neuverhandlung der Auslandsschulden der privaten Unternehmen und die Sozialisierung vieler Verluste, die beinahe vollständige Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die Schaffung von günstigen Bedingungen für ausländische Investoren, eine die Exporte stimulierende Wechselkurspolitik, ein geringeres Besteuerungsniveau, Vorzugskredite für die Exportsektoren, Steuerbegünstigungen und Subventionen für nichttraditionelle Exporte, die Bereitstellung von Informationen mittels staatlicher Exportförderungsorganisationen wie *Pro Chile*, nicht zuletzt aber auch die politische Kontrolle der Arbeiterbewegung und ihrer Organisationen und das Niederdrücken der Löhne. Drittens ist dafür auch eine ideologisch-kulturelle Formierung der Unternehmerschaft mittels einer Reihe diskursiver Praktiken ins Feld zu führen, die in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen ist.

5 Resümee

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus dem vermeintlich erfolgreichen chilenischen Experiment gewinnen? Inwiefern kann Chile als Modell und Vorbild für andere lateinamerikanische Staaten (oder sogar für Staaten Osteuropas) dienen? Was wäre gegebenenfalls aus dem chilenischen Modell zu lernen, was wäre gar zur Nachahmung zu empfehlen? Auf vier Punkte soll verwiesen werden:

a) Der chilenische Fall ist zunächst ein Paradebeispiel für die Widerlegung einiger orthodox-wirtschaftsliberaler Glaubenssätze. Er hat nämlich offenbart, dass eine vollständige Liberalisierung und Deregulierung, wie sie in den Siebzigerjahren angestrebt und auch verwirklicht wurde, zum Scheitern verurteilt ist, und keineswegs die konkurrenzförmige Dynamik privater Unternehmer freisetzt, sondern eher zu einer Art Raubtierkapitalismus führt – nicht umsonst wurden die dynamischsten Unternehmen in den Siebzigerjahren im Volksmund „piranhas“ genannt (H. Calderón/J. Ensignia/E. Rivera 1982) – der insgesamt durch eine hochgradige Monopolisierung und Vermachtung der Wirtschaft, zunehmende Konzentration und damit Einschränkung von Konkurrenz und dem „survival of the fittest“, die häufig eben auch die „fattest“ waren, gekennzeichnet ist (vgl. J. Brohman 1995).

Erst die beträchtliche Reregulierung und der Abschied von orthodox-monetaristischem Laissez-faire-Denken hat eine Entwicklung ermöglicht, die sich zwar immer noch nicht genügend um die Schattenseiten des Modells gekümmert hat, aber zumindest die marktförmige Dynamik in geordnetere Bahnen lenkte und dabei durchaus auch mit unorthodoxen Maßnahmen aufgefallen ist. In diesem Zusammenhang muss insbesondere an die seit den Achtzigerjahren bestehende „Besteuerung“ kurzfristiger Kapitalbewegungen nach Art der „Tobin-Tax“ erinnert werden, die sich als äußerst effizientes Mittel gegen rein spekulative Portfolio-Investitionen erwiesen und andere Investitionen keineswegs entmutigt oder gar abgeschreckt hat, wie heute in Argumentationen gegen eine solche Abgabe immer wieder zu lesen ist.

b) Ein zweiter Punkt betrifft die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Erreichung internationaler Wettbewerbsfähigkeit scheint am Ende des 20. Jahrhunderts eine zentrale Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung darzustellen, geht es doch darum, sich auf globalen Märkten möglichst positiv zu positionieren, um sich überhaupt noch Erfolg versprechend „entwickeln“ zu können. Mit marktradikalen neoliberalen Konzepten allein kann Wettbewerbsfähigkeit heute ebenso wenig erreicht werden wie mit den alten etatistischen Modellen. Messner hat darauf hingewiesen, dass Wettbewerbsfähigkeit letztlich einen *systemischen Charakter* hat und dem komplexen Zusammenspiel von Unternehmen, Politik und intermediären Institutionen insbesondere der Mesoebene eine große Bedeutung zukommt, weil so die Spezifika nationaler Wettbewerbsprofile entstehen, die von anderen nicht ohne weiteres nachgeahmt werden können. Um systemische Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen, bedarf es der Einbindung des Marktes in leistungsfähige Institutionensysteme (D. Messner 1995).

Gerade diesbezüglich weist der chilenische Fall jedoch eine Reihe von gravierenden Defiziten auf. Dies beginnt damit, dass Chile mit einer agrarisch-primärsektororientierten Produktpalette in vergleichsweise wenig dynamische Segmente auf

dem Weltmarkt integriert ist, deren ausschlaggebende komparative Kostenvorteile sich aus der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen oder aus arbeitsintensiver Produktion ergeben. Die meisten der chilenischen Weltmarktprodukte weisen nur eine geringe Wertschöpfung auf und alle Versuche, eine zweite, eher kapitalintensive Etappe der Exportorientierung einzuleiten, müssen heute als gescheitert betrachtet werden. Dies hat nicht zuletzt etwas mit der beträchtlichen staatlichen Untersteuerung und entsprechenden Steuerungsdefiziten infolge der neoliberalen Strukturreformen selbst, aber auch mit der „Kolonialisierung“ von Staat und Gesellschaft durch eine gut organisierte Unternehmerschaft zu tun (D. Messner/I. Scholz 1996; M. Sznajder 1996).

c) Ein dritter Punkt hat mit den Folgen der neoliberalen Politik zu tun. Entfesselte Marktkräfte verhalten sich in der Regel sozial und ökologisch blind und können deshalb zu unhaltbaren Resultaten führen. In Chile wäre diesbezüglich nicht nur auf einen durch die Externalisierung entsprechender Kosten vorangetriebenen hemmungslosen Raubbau an der Natur (Überforstung der Wälder, Überfischung der Meere, Vergiftung von Gewässern und Böden, Luftverschmutzung in Santiago), sondern auch auf einen beträchtlichen Verlust an Biodiversität hinzuweisen, die mit der umfassenden Kommodifizierung und Exportorientierung des Landes einhergingen (E. Römpczyk 1994). Die sozialen Schattenseiten des neoliberalen Modells können in dem Zuwachs von Armut, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, einer enormen sozialen Polarisierung und dem Abbau von Arbeitsrechten gesehen werden, die durch die gewaltsame Durchsetzung des Neoliberalismus in Chile mittels Terror und Repression abgerundet wird. Chile gehört in Lateinamerika nicht nur zu den langjährigsten, sondern auch zu den blutigsten Diktaturen, die der Kontinent je erlebt hat (Nolte 1996). Es ist insgesamt nur schwer vorstellbar, dass zu der damaligen Zeit ein solch beträchtlicher gesellschaftlicher und sozialstruktureller Wandel, ein Umbruch entwicklungspolitischer Leitvorstellungen und eine so weit reichende Veränderung von Produktionsstrukturen und Mentalitäten ohne das enorme Ausmaß an Gewalt und Unterdrückung hätten durchgesetzt werden können. Der chilenische Fall erweist sich somit als ein großes Zwangsprojekt, das mit aller Macht von oben durchgesetzt wurde und alle gesellschaftlichen Gruppen – wenn auch in höchst unterschiedlicher Weise – in Mitleidenschaft gezogen hat.

Zwar hat seit dem Regimewechsel 1990 eine christdemokratisch-sozialistische Regierung versucht, die gröbsten Auswüchse aus der Zeit der Diktatur zu beseitigen, allerdings ist dabei der durch eine Fülle von Übergangsbestimmungen und Fesseln des alten Regimes erheblich – in beinahe allen wichtigen Fragen sogar entscheidend – eingeschränkte Handlungsspielraum der demokratischen Regierungen nicht zu übersehen, sodass nicht gänzlich unbegründet der Verdacht entstand, dass die Regierungskoalition der Parteien der *Concertación* das alte Modell stärker verwaltet als ein neues gestaltet (T. Moulian 1997; Y. Petras/F. Leiva 1994).

In Bezug auf die übergeordnete Problematik der Marktschaffung und Dynamisierung von unternehmerischem Handeln wäre zudem darauf hinzuweisen, dass es ja nicht nur darauf ankommt, dynamische Unternehmer hervorzubringen und entsprechende Märkte zu konstituieren – dies ist immer wieder auf ganz unterschiedliche Weise gelungen und kann, wie nicht zuletzt der Fall Chile zeigt, mit höchst aso-

zialen Mitteln und überaus einseitig betrieben werden –, sondern vielmehr darauf, wie diese beiden Prozesse in einer sozialverträglichen Art und Weise betrieben werden können, die heutzutage zumindest in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung verlaufen muss. Für eine in diesem Sinne gelungene Ausbalancierung der konträren Interessen der dafür notwendigen Akteure hält der Fall Chile gerade kein Erfolgskonzept bereit, welches zur Nachahmung einlädt.

d) Als vierter und letzter Punkt muss darauf hingewiesen werden, dass die politischen Dimensionen im Prozess der Hervorbringung dynamischer Unternehmer und der Konstituierung von Märkten in vielerlei Hinsicht fundamental sind. Dies sollte am Beispiel Chile durch die Vielzahl „entwicklungsstaatlicher" Maßnahmen innerhalb eines liberalisierten Rahmenmodells deutlich geworden sein, lässt sich aber auch an den erfolgreichen ostasiatischen Schwellenländern und sogar für die Entstehung und Durchsetzung des europäischen Kapitalismus in der frühen Neuzeit zeigen.

Entgegen lange Zeit verbreiteter Vorstellungen waren es in Ostasien keineswegs liberalisierte Märkte, die dynamische Unternehmer quasi naturwüchsig hervorbrachten und zu einer mehr oder weniger erfolgreichen Strategie nachholender Entwicklung mit hohen Wachstumsraten und einer langsamen Verbesserung der sozialen Lage breiter Bevölkerungsschichten führten, sondern ein in der zeitlichen Abfolge komplexes Wechselspiel von Liberalisierungs- und Protektionsphasen sowie ein „starker" Staat, der aktiv die industrielle Transformation dieser Länder betrieb (R. Wade 1990; G. Gereffi/D. Wyman 1990). Der ökonomische Wandel der NICs wurde möglich durch eine Kombination von Anreiz- und Disziplinierungsmechanismen seitens der Entwicklungsstaaten der Region gegenüber ihren Bevölkerungen. Da diese „late industrializers" auf einen aktiven Staat in vielfältiger Hinsicht angewiesen waren, hat Peter Evans (1995) zum einen von einer „Geburtshelferrolle" des Staates in Bezug auf neue Unternehmer und neue industrielle Aktivitäten gesprochen, zum anderen auf die spezifischen, einmal entstandene Aktivitäten „kultivierenden" Tätigkeiten des Staates hingewiesen, um deren Überleben und ihre Entwicklungsmöglichkeiten zuerst einmal sicherzustellen und eine Zeit lang politisch zu garantieren. „Midwifery" und „husbandry" zielen also auf das komplexe Wechselspiel von selektiver Stimulation unternehmerischer Aktivitäten und komplementärer Verstärkung durch staatliche Instrumente, die durchaus Parallelen zu dem auf den ersten Blick konträren chilenischen Fall aufweisen.

Und auch die Entstehung und Entwicklung des europäischen Kapitalismus seit dem 16. Jahrhundert konnte sich keineswegs ausschließlich oder gar überwiegend auf die natürliche Überlegenheit der Marktkräfte stützen (J. Lie 1993; K. Polanyi 1978). Diesen musste erst mittels einer ganzen Reihe von „staatlichen" bzw. quasistaatlichen Maßnahmen zur Durchsetzung verholfen werden. Davon zeugen nicht nur eindrucksvoll die Schriften von Karl Marx über die „ursprüngliche Akkumulation" und die Entstehungsgeschichte des Kapitals, sondern auch die Alfred Webers, der das Verhältnis von Frühkapitalismus und Stadtstaaten bzw. später Nationalstaaten als eines der gegenseitigen „Umschlingung und Förderung" beschrieben hat. Wie bei „Zwillings- und Milchbrüdern" hätte der im Entstehen begriffene Staat den

frühen Kapitalismus gefördert, um selbst groß und kräftig an ihm zu werden, und umgekehrt sei seine Stärke wiederum die Voraussetzung für dessen vollständige Entfaltung gewesen (vgl. A. Weber 1979: 68; K. Marx 1977). Dieser Tatbestand ist im Nachhinein fast ebenso vollständig in Vergessenheit geraten, wie das Bewusstsein dafür, dass eine gelungene kompromissorientierte Ausbalancierung von gesellschaftlichen Interessen, wie sie konstitutiv im sog. „rheinischen Kapitalismus" Nachkriegsdeutschlands zum Ausdruck kam – unter marktwirtschaftlichen Bedingungen also, die inzwischen als das „golden age of capitalism" bezeichnet werden – keineswegs selbstverständlich sind und ein komplexes Unterfangen mit einer Vielzahl von Prämissen darstellen.

Literatur

Brohman, John (1995): Economism and Critical Silences in Development Studies. A Theoretical Critique of Neoliberalism. In: Third World Quarterly 2. 297–318

Calderón, Hugo/Ensignia, Jaime/Rivera, Eugenio (1982): Chile. Der Monetarismus an der Macht. Hamburg: Junius

Campero, Guillermo (1984): Los gremios empresariales en el período 1970–1983. Comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas. Santiago: Ilet

Campero, Guillermo (1992): Entrepreneurs Under the Military Regime. In: Drake/Jaksic (Hrsg.) (1992): 128–160

Centro de Estudios Públicos (1992): El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. Santiago: CEP

Dombois, Rainer/Imbusch, Peter/Lauth, Hans-Joachim/Thiery, Peter (Hrsg.) (1997): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt a.M.: Verruert

Drake, Paul W./Jaksic, Ivan (1992): The Struggle for Democracy in Chile 1982–1990. Omaha: University of Nebraska Press

Evans, Peter (1995): Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press

Ffrench-Davis, Ricardo/Tironi, E. (Hrsg.) (1974): El cobre en el desarrollo nacional. Santiago: Nueva Universidad

Gereffi, Gary/Wyman, Donald (Hrsg.) (1990): Manufacturing Miracles. Princeton: Princeton University Press

Gomez, Sergio/Echenique, Jorge (1988): La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización. Santiago: Flacso

Imbusch, Peter (1995): Unternehmer und Politik in Chile. Frankfurt a.M.: Verruert

Imbusch, Peter (1997): Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Chile. Die Erfahrungen mit der Pinochet-Diktatur. In: Dombois et al. (Hrsg.) (1997): 225–253

Imbusch, Peter (1998): Die Mächte der Vergangenheit in den Herrschaftsstrukturen der Gegenwart: der Fall Chile. In: Gabbert, Karin (Hrsg.) (1998): Lateinamerika. Analysen und Berichte 22: Die Macht und die Herrlichkeit. Unkel: Horlemann: 36–58

Kay, Cristóbal/Silva, Patricio (Hrsg.) (1992): Development and Social Change in the Chilean Countryside. From the Pre-Land Reform Period to the Democratic Transition. Amsterdam: Cedla

Kilby, Peter (Hrsg.) (1971): Entrepreneurship and Economic Development. New York: The Free Press

Koch, Max (1998): Unternehmen Transformation. Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel in Chile. Frankfurt a.M.: Verruert

Lie, John (1993): Visualizing the Invisible Hand. The Social Origins of „Market Society" in England, 1550–1750. In: Politics and Society 21 (3): 275–305

Marcel, Mario (1989): La privatización de empresas públicas en Chile 1985–1988. CIEPLAN, Notas técnicas. Num. 125. Santiago: Cieplan

Marx, Karl (1977): Das Kapital. 3 Bde. Berlin: Dietz

Meller, Patricio (1992a): Adjustment and Equity in Chile. Paris: OECD

Meller, Patricio et al. (1992b): Evolución macroeconomica, financiación externa y cambio político en la década de los 80. Madrid: Cedeal

Meller, Patricio (1997): Un siglo de economía política chilena (1890–1990). Santiago: Andres Bello
Messner, Dirk (1995): Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln: Weltforum
Messner, Dirk / Scholz, Imme (1996): Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblockaden in Chile. In: Nord-Süd aktuell 1. 126–138
Montero, Cecilia (1997): La revolución empresarial chilena. Santiago: Cieplan
Montero, Cecilia (1996): Los empresarios en el desarrollo chileno. In: Ensaios FEE 2. 152–181
Montero, Cecilia (1990): La evolución del empresariado chileno. Surge un nuevo actor? In: Collección Estudios CIEPLAN 30. 91–122
Moulian, Tomás (1997): Chile Actual. Anatomía de un mito. Santiago: Lom-Arcis
Moulian, Tomás / Torres Dujisin, Isabel (1986): La derecha en Chile. Evolución historica y proyecciones a futuro. In: Estudios Sociales 47. 63–118
Muñoz, Oscar (1986): Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones. Santiago: Cieplan
Nolte, Detlef (1985): Zur Strategie konterrevolutionärer Eliten. Die Politik der chilenischen Unternehmerverbände während der Regierungszeit von Salvador Allende. In: Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas 22. 477–511
Nolte, Detlef (Hrsg.) (1996): Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika. Frankfurt a.M.: Verruert
Petras, James / Leiva, Fernando Ignacio (1994): Democracy and Poverty in Chile. The Limits to Electoral Politics. Boulder, CO.: Westview Press
Polanyi, Karl (1978): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
Queisser, Monika / Larrañaga, Oscar / Panadeiros, Manuel (1993): Adjustment and Social Development in Latin America During the 1980s. Education, Health Care and Social Security. München: IFO
Remmer, Karin (1989): Neopatrimonialism. The Politics of Military Rule in Chile 1973–1987. In: Comparative Politics 2. 149–170
Römpczyk, Elmar (1994): Chile – Modell auf Ton. Unkel: Horlemann
Rozas, Patricio / Marín, Gustavo (1989): 1988 El mapa de la extrema riqueza: 10 años despues. Santiago: Cesoc / Pries
Sangmeister, Hartmut (1998): Chile als Modell für Lateinamerika? Die Wirtschaftsreformen in Argentinien, Brasilien und Chile im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B39 / 98. 8.9.1998. 29–41
Schurman, Rachel (1996): Chile's New Entrepreneurs and the „Economic Miracle“: The Invisible Hand or a Hand from the State? In: Studies in Comparative International Development 2. 83–109
Silva, Eduardo (1992): The Political Economy of Chile's Regime Transition. From Radical to Pragmatic Neo-Liberal Politics. In: Drake / Jaksic (Hrsg.) (1992): 98–127
Silva, Eduardo (1996a): From Dictatorship to Democracy. The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975–1994. In: Comparative Politics 3. 299–320
Silva, Eduardo (1996b): The State and Capital in Chile. Business Elites, Technocrats, and Market Economics. Boulder, CO.: Westview Press
Stallings, Barbara (1978): Class Conflict and Economic Development in Chile 1958–1973. Stanford: Stanford University Press
Sznajder, Mario (1996): Dilemmas of Economic and Political Modernisation in Chile. A Jaguar that Wants to Be a Puma. In: Third World Quarterly 4. 725–736
Thiery, Peter (1997): Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im demokratischen Chile (1990–1996). In: Dombois et al. (Hrsg.) (1997): 254–275
Valdés, Juan Gabriel (1989): La escuela de Chicago. Operación Chile. Buenos Aires: Zeta
Vergara, Pilar (1983): Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Santiago: Cieplan
Vial, Gonzalo (1986): Algunos rasgos característicos del empresariado chileno. Exposición presentada al encuentro El Empresario. Motor del Progreso. ENADE 86. Santiago: Icare
Villablanca Zurita, Hernán (1996): Cambios en la estructura social chilena (1970–1992). In: Revista Paraguaya de Sociología 95. 103–112
Wade, Robert (1990): Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press
Weber, Alfred (1979): Das Ende des modernen Staates. In: Weber, Alfred (1979): 63–78
Weber, Alfred (1979): Haben wir Deutschen nach 1945 versagt? München / Zürich: Piper

Marktschaffung auf regionaler Ebene: Variationen der staatlichen Privatisierung in Russland

Simone Schwanitz

1 Einleitung[1]

In Analysen über die politische Konstitution von Märkten in westeuropäischen Marktwirtschaften verliert die Analyseeinheit und -ebene Nationalstaat mehr und mehr ihre singuläre Stellung. Dadurch dass die klassischen nationalstaatlichen Akteure einen Teil ihrer Kompetenzen an regionale und suprastaatliche sowie internationale Entscheidungsträger abgetreten haben, können diese nicht mehr selbstverständlich als Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen dienen. Besonders eklatant hinterfragt werden muss die Analyseeinheit dann, wenn der Staat selbst umgebaut wird. In dieser Situation können sich staatliche Akteure nicht auf ein funktionierendes formales Institutionengefüge berufen, um ihre Autorität gegenüber internationalen oder regionalen Konkurrenten zu behaupten. Beides ist in der Russischen Föderation (RF) der Fall, so dass ein Ziel der Untersuchung ist, die relevante Analyseeinheit und -ebene des institutionellen Wandels bzw. für die Marktschaffung in der RF zu bestimmen. Zu diesem Zweck wird in der folgenden Untersuchung unter dem Begriff „Staat" nicht mehr allein die zentralstaatliche Ebene verstanden, sondern die regionalstaatlichen Untereinheiten als eigenständige Größe einbezogen. Diese Verschiebung des Blickwinkels folgt der Vermutung, dass trotz aller Turbulenzen auf der zentralstaatlichen Ebene in der RF unterhalb dieser Ebene weiterhin staatliche Strukturen den institutionellen Wandel bestimmend beeinflussen und damit der Regionalstaat an einigen Punkten den Zentralstaat abgelöst hat (vgl. B. Jessop 1996: 68–71).

Eines der Kernelemente des institutionellen Wandels in den Transformationsstaaten Osteuropas ist die Privatisierung. Mit ihr sollen drei Ziele gleichzeitig verfolgt werden. Erstens soll mit der flächendeckenden Einführung des Privateigentums, eines der konstituierenden Prinzipien für eine funktionierende Marktwirtschaft (W. Eucken 1955), der wirtschaftliche Wohlstand gesteigert werden. In dieser Hinsicht ist die Privatisierung der erste Schritt auf dem Weg in eine Marktwirtschaft. Zweitens ist die umfassende Veräußerung des Staatseigentums, eines der Fundamente der sozialistischen Planwirtschaft, ein ideologisch bedeutendes Signal für das endgültige Aus der Planwirtschaft. Aus der ideologischen Komponente der Privatisierung erklärt sich auch ein Großteil der heftigen Debatten zwischen prowest-

1 Im Folgenden wird für russische Begriffe, bis auf wenige Ausnahmen (Jelzin statt Elcin), die wissenschaftliche Übersetzung verwandt.

lichen Reformern und ihren Opponenten. Drittens wird auf der politischen Ebene angestrebt, die politischen und ökonomischen Entscheidungsstrukturen zu entflechten und die Wirtschaft zu entpolitisieren. Auf diese Weise sollen die Budgetrestriktionen für die Betriebe verstärkt werden, der Staatshaushalt von Subventionen entlastet und die Macht der politischen Akteure, zumeist der Branchenminister und alten Kader, gebrochen werden.

Interessant für eine Untersuchung der Entscheidungsstrukturen ist der letztgenannte Punkt. Ausgehend von der Annahme, dass es sich bei der Privatisierung um ein machtpolitisches Null-Summen-Spiel handelt, bei der ein Akteur Verfügungsrechte erhält und ein anderer sie abgeben muss, kann an ihrer konkreten Durchführung abgelesen werden, welche Akteure über die letztendliche Entscheidungsbefugnis verfügen. Damit ist die Privatisierung prädestiniert, zu ermitteln, welche Entscheidungsebene in Russland relevant ist und welche Akteure über genügend Ressourcen verfügen, um ihre Konzeptionen in die Praxis umzusetzen. Welche Akteure aber müssen analysiert werden? In der Presse wie in wissenschaftlichen Arbeiten wird der russische Staat oft als schwach oder sogar fragmentiert beschrieben. Dies bedeutet in der logischen Konsequenz, dass staatlichen Entscheidungsträgern nicht mehr vorrangig Bedeutung geschenkt wird und nichtstaatliche sowie informelle Entscheidungsstrukturen in den Vordergrund rücken. Sicherlich spielen die Mafia, große Industriekonglomerate und Oligarchen im politischen Alltag der RF eine entscheidende Rolle. Das bedeutet aber nicht, dass alle staatlichen Entscheidungsträger – außer dem Präsidenten – irrelevant wären. Am Beispiel der Privatisierung (von 1992 bis Mitte 1995)[2] in zwei russischen Föderationssubjekten, St. Petersburg und dem Sverdlovsker Gebiet, soll gezeigt werden, welche Rolle staatliche Entscheidungsträger bei der Gestaltung bzw. Schaffung einer Marktwirtschaft spielen und wer aufgrund welcher Voraussetzungen am erfolgreichsten ist.

Nachdem im ersten Teil zunächst der Analyserahmen vorgestellt wird, wird im zweiten Teil der spezifische ökonomische, politische und juristische Hintergrund der Akteure als unabhängige Variable der Untersuchung eingeführt. Im dritten Teil werden die beteiligten Akteure und ihre Präferenzen analysiert und gegenübergestellt, um ihre unterschiedlichen Positionen dann im letzten Teil mit dem konkreten Verlauf der Privatisierung abzugleichen. Auf diese Weise soll die relevante Analyseeinheit und -ebene für die Marktschaffung ermittelt werden.

2 Akteure, Institutionen und ihre sozioökonomische Einbettung

Wer oder was konstituiert Märkte? Sind sie durch formale Institutionen eingezäumt, oder bedarf jede politische Einbindung konkreter Einzelfallregulierungen politi-

---

2 Die Hauptphase der politischen Privatisierungsentscheidungen fand in den Jahren 1992 bis Ende 1995 statt. Mit der Einleitung der sogenannten 2. Phase der Privatisierung, der entgeltlichen Phase, standen Einzelfallentscheidungen im Vordergrund, die nicht mehr Fragen des institutionellen Wandels betrafen. Damit ist auch der Untersuchungszeitraum auf die Periode von 1992 bis Anfang/Mitte 1995 festgelegt.

scher Akteure? Oder folgen die ökonomischen Akteure aus Ermangelung formal bindender Regeln informellen Institutionen[3] und entziehen sich damit vollständig den Versuchen intendierter politischer Steuerung? Von der Beantwortung dieser Fragen hängt ab, ob im weiteren Verlauf der Untersuchungsschwerpunkt auf die formalen oder informellen Institutionen oder aber auf die Akteure gelegt wird. Mayntz/Scharpf betonen, dass nicht akteurbezogen erklärt werden muss, was institutionell erklärt werden kann. Und dass man auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen arbeiten kann. Diese müssen erst dann empirisch überprüft werden, wenn die beobachtbaren Handlungen anders nicht erklärt werden können (R. Mayntz/F. Scharpf 1995: 66). Mit Blick auf den Umbruchprozess in Ostdeutschland kommen sie zu dem Ergebnis, dass in solchen Extremsituationen institutionelle Strukturen ihre Orientierungswirkung verlieren und dann situativen Faktoren und individuellen Besonderheiten ein erheblich höheres Gewicht zukommt (R. Mayntz/F. Scharpf 1995: 66).

Überträgt man diese Ausführung nun auf die Situation in der RF, muss festgestellt werden, dass ein umfassender institutioneller Wandel stattfindet. Die Transformation, der gleichzeitige, qualitative und intendierte Wandel des politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Systems bedeutet eben nicht den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft unter Ceteris-paribus-Prämissen. Vielmehr galt und gilt es, neue marktgemäße Regulationsformen in einem Umfeld zu etablieren, das weder über verankerte politische noch rechtliche formale Institutionen verfügt. Das formale institutionelle Vakuum schafft einen größeren Handlungsspielraum für Akteure. Ohne die disziplinierende und regulierende Einbindung in ein festes formales Institutionengefüge ist das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse im hohen Maße von den Präferenzen derjenigen Akteure abhängig, die über die jeweils größte Macht verfügen. Mayntz/Scharpf gehen dabei von einem engen Institutionenbegriff aus. Sie beschränken Institutionen auf Regelungsaspekte. Ihnen wird keine determinierende Wirkung zugeschrieben, vielmehr wird davon ausgegangen, dass institutionelle Faktoren den „stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext" (R. Mayntz/F. Scharpf 1995: 43) bilden, innerhalb dessen Akteure wirken. Damit grenzt sich der akteurzentrierte Institutionalismus vom soziologischen Institutionenbegriff ab, der auch Alltagsverhalten und moralische Wertorientierungen institutionell erklärt, und schafft einen Handlungsspielraum für Akteure. Sie können den vorhandenen Spielraum ausnutzen und im Idealfall die Gestaltung der neuen formalen Institutionen in ihrem Sinne beeinflussen.

Die Betonung der Rolle der Akteure bedeutet nicht, dass die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Akteure außer Acht gelassen werden. Diese gelten vielmehr als die unabhängigen Variablen. Der akteurzentrierte Ansatz geht von der An-

---

3 Der Institutionenbegriff wird in diesem Aufsatz in Anlehnung an Douglass North definiert, als Spielregeln, die wiederum in formale und informelle Institutionen unterteilt werden können. Während formale Institutionen vor allem Gesetze und niedergeschriebene Verträge und Regeln meinen, werden mit informellen Institutionen Traditionen, Normen und allgemeine Verhaltensregeln bezeichnet (vgl. D. North 1990).

nahme aus, dass soziale Phänomene als Ergebnis der Interaktion zwischen intentional handelnden Akteuren verstanden werden können (vgl. R. Mayntz/F. Scharpf 1995: 45–47). Die zu untersuchenden Akteure in der Politikwissenschaft sind in der Regel nicht Individuen, sondern kollektive oder korporative Akteure, deren Handlungsoptionen von der jeweiligen Organisationsform eingeschränkt bzw. beeinflusst werden. Akteure wie politische Parteien, Gewerkschaften, Ministerien, Zentralbanken oder internationale Organisationen sind bestimmten Regeln verpflichtet und zur Verwirklichung bestimmter Aufgaben gebildet worden.

Diese Regeln, denen die Organisation als Gesamtheit untersteht, beeinflussen wiederum das Verhalten der Individuen innerhalb der kollektiven und korporativen Akteure, so dass die organisationsspezifischen Spielregeln in die Analyse einbezogen werden müssen. Hieraus wird deutlich, dass Parteien und Gewerkschaften anderen Verhaltenslogiken folgen als beispielsweise Regionaladministrationen und Privatisierungsbehörden. Das Ergebnis der Interaktion zwischen diesen Akteuren kann nicht losgelöst von der Situation analysiert werden, in der sich die Akteure befinden. Entscheidend für das Verständnis des Verhandlungs- und Durchsetzungspotenzials einzelner staatlicher Akteure ist zunächst das Gefüge, in dem sie agieren. Dieses bestimmt den Handlungskontext der Akteure und damit auch die Wahl des konkreten Eingreifens in politische Entscheidungsprozesse. Ihre Verhandlungsmacht ist durch ihren jeweiligen sozioökonomischen Hintergrund bestimmt.

2.1 Der institutionelle Rahmen (I): Die innerstaatlichen Rahmenbedingungen in der Russischen Föderation

Die innerstaatlichen Rahmenbedingungen in der RF sind wesentlich von den Transformationserfordernissen geprägt. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und deren Auflösung Ende 1991 sind auch in formaler Hinsicht bereits viele Erfolge erzielt worden. Die RF kann formal als eine Demokratie bezeichnet werden, da ihre Regierungsvertreter frei gewählt werden, eine Gewaltenteilung existiert, eine Verfassung verabschiedet wurde und die Meinungsfreiheit gewährt wird. Dasselbe gilt für den Übergang zur Marktwirtschaft. Mit der Privatisierung des Eigentums, der Freigabe der Preise und der Liberalisierung der Märkte verfügt die RF formal über ein kapitalistisches Wirtschaftssystem. Trotz der erfüllten Kriterien kann aber nicht behauptet werden, dass das politische und wirtschaftliche System der RF von demokratischen und marktwirtschaftlichen Spielregeln bestimmt wird und damit die Transformation auch in qualitativer Hinsicht abgeschlossen ist. Die implementierten Minimalregelungen sind keine Funktionsäquivalente zu den grundlegenden Richtlinien westlicher Demokratien (vgl. hierzu auch A. Ledeneva 1998; C. Gaddy /B. W. Ickes 1998).

Da aber nur sein kann, was auch sein soll, werden die inhaltslosen Hüllen des russischen Systems an westlichen Maßstäben gemessen. Von Unternehmen in der angeblich marktwirtschaftlichen Umgebung wird erwartet, dass sie effizient produzieren. Von der demokratisch legitimierten Regierung wird erwartet, dass sie effizi-

ent und im Sinne des Volkes regiert. McFaul kommt in einer Untersuchung zur Diskrepanz zwischen den Demokratisierungsanstrengungen der russischen Regierung und ihren real nachzuvollziehenden Erfolgen zu dem Ergebnis, dass staatliche Akteure nicht in der Lage sind, steuernd in die politischen Geschehnisse einzugreifen (M. McFaul 1997). Seiner Untersuchung folgend repräsentiert der Staat nicht die Interessen der Gesellschaft, sondern ist vielmehr von einigen starken Interessengruppen aus dem Bereich der sich etablierenden „capitalist class" (M. McFaul 1997: 3) durchdrungen. Daraus resultiert die Privatisierung des Staates durch die so genannten „novie bogatie" (Neureichen). Die Machtlosigkeit der zentralstaatlichen Akteure zeige sich darüber hinaus auch daran, dass die von ihnen erarbeitete Gesetzgebung ihre Ziele nicht erreicht habe.

Im Endeffekt müsse der russische Staat als schwach bezeichnet werden, da er weder (1) über einen institutionellen noch ideologischen inneren Zusammenhang verfügt, (2) noch eine Autonomie des Staates gegenüber der Gesellschaft besteht und (3) der Staat nicht in der Lage ist, Leistungen anzubieten oder seine Politik auszuführen (M. McFaul 1997: 5). In ähnlicher Weise differenzieren auch Migdal und Krasner zwischen starken und schwachen Staaten (J. Migdal 1988; S. Krasner 1989). Nach Migdal ist ein starker Staat in der Lage, die Gesellschaft zu durchdringen, die sozialen Beziehungen zu regulieren, Ressourcen zu extrahieren und sie in einer von ihm bestimmten Art und Weise zu gebrauchen (J. Migdal 1988: 4). In Krasners Worten kann ein Staat dann als stark bezeichnet werden, wenn er in der Lage ist,

> „alle Regierungsziele zu implementieren und darüber hinaus den gesellschaftlichen und kulturellen Kontext, indem er existiert, restrukturieren kann, d.h. ökonomische Institutionen, Werte und Interaktionsmuster privater Akteure, verändert." (S. Krasner 1989: 293, Übersetzung d. Autorin)

Ein schwacher Staat ist gemäß der dichotomisch angelegten Unterscheidung zu all dem nicht in der Lage. Krasner kommt in seiner Untersuchung differenzierend zu dem Schluss, dass es nicht möglich sei, einen Staat allgemein für stark oder schwach zu erklären, sondern dass dieses Prädikat von Politikfeld zu Politikfeld wechseln könne (S. Krasner 1989: 295). Eine andere Begrifflichkeit verwendet Katzenstein, wenn er zwischen staatszentrierten und gesellschaftszentrierten Modellen von Staaten unterscheidet (vgl. P. Katzenstein 1997a). In der Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft dominiert einer der beiden Pole. Daraus folgt, dass es keinen schwachen Staat geben kann, ohne das Gegengewicht oder die konkurrierende Regelungsinstanz Gesellschaft.

Mit Blick auf die von ihnen verwandten Fallbeispiele aus Asien, Afrika und Lateinamerika, in denen die neu entstehenden demokratischen Staaten einer traditionalen Gesellschaft mit eigenem Regelwerk gegenüberstehen, wird ihre Kategorisierung nachvollziehbar. Für die Sowjetunion galt aber genau das Gegenteil. Sie war ein starker Staat, der in der Lage war, so jedenfalls die traditionelle und idealtypische Auslegung, die gesamte Gesellschaft gemäß seiner Vorstellungen zu formen und zu beeinflussen. Im Endeffekt blieb kein Platz mehr für eine sich eigenständig und unabhängig artikulierende Gesellschaft. Im postsowjetischen Russland hat sich

bis heute keine starke Gesellschaft entwickelt. Lediglich einige durchsetzungsstarke Wirtschaftsakteure und kriminelle Organisationen sind in der Lage, als kollektive Akteure ihre Interessen zu vertreten. Obwohl der russische Staat nicht mit einer starken Gesellschaft um Regelungshoheit konkurrieren muss, ist er nicht in der Lage, die von ihm beschlossene Politik umzusetzen. Wenige, gut organisierte Partikularinteressen haben scheinbar die Gestaltungsfunktion des Staates privatisiert – jedenfalls auf der zentralstaatlichen Ebene.

2.2 Institutionelle Rahmenbedingungen (II): Die regionalen Faktoren

Die Einbeziehung der regionalen Ebene in die Analyse als intervenierende Variable trägt einer der signifikantesten Entwicklungen in der RF Rechnung: der Fragmentierung des Raumes oder positiv formuliert, der Regionalisierung.[4] Regionalisierung meint hier die Fähigkeit und Präferenz der Föderationssubjekte, die konstitutionellen Vorgaben zu ignorieren. Dieser Prozess hat nichts mit dem geordneten Übergang zu einem föderalen System gemein. Er ist vielmehr durch seine Spontanität und Eigendynamik gekennzeichnet, in die von außen nicht steuernd eingegriffen werden kann. Dabei entwickeln sich die Gouverneure bzw. Präsidenten der 89 Föderationssubjekte immer mehr zu Präsidenten *en miniature*, die regieren, ohne dabei das Parlament oder andere gesellschaftliche Organisationen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Mitspracherecht haben nur einige mächtige Unternehmen. Die 89 Föderationssubjekte können sich immer mehr als unabhängige politische Akteure etablieren (vgl. S. Schwanitz 1998).

2.2.1 Ökonomische Bedingungen

St. Petersburg ist eines der größten Industriezentren Russlands. Seine Industriestruktur ist vor allem vom Maschinenbau und der Metallindustrie dominiert. Ein Großteil der Industriebetriebe ist mit dem Rüstungssektor verbunden. Das zweite ökonomische Standbein des Föderationssubjektes bilden der Handel und der Dienstleistungssektor. Die Bedeutung des Letzteren wuchs mit Beginn der Perestrojka und wurde besonders durch die zügig durchgeführte kleine Privatisierung[5] in der Stadt unterstützt (Leontevskij Centr 1995: 13). Eine weitere aufsteigende Branche ist der

4 Die Föderationssubjekte in der RF sind in Republiken, Gebiete, Regionen, autonome Kreise, ein autonomes Gebiet und 2 Städte mit Sonderstatus (Moskau und St. Petersburg) unterteilt. In den Föderationsverträgen (März 1992), die noch vor der russischen Verfassung (Dezember 1993) unterzeichnet wurden, war den Republiken mit Abstand die größte Eigenständigkeit zuerkannt worden. Dies begründete die Asymmetrie des russischen föderalen Systems, die immer wieder zu Disputen führte.

5 Im Verlauf der kleinen Privatisierung wurden in erster Linie Einzelhandelsgeschäfte in privaten Besitz überführt. Offiziell fielen unter die Kategorie ‚kleine Privatisierung' alle Unternehmen, die nicht mehr als 200 Mitarbeiter hatten und deren Buchwert des Anlagevermögens am 1.1.1992 eine Million Rubel nicht überschritt (Art. 5.2. des staatlichen Privatisierungsprogramms, Gosudarstvenaja programma 1992).

Bankensektor. Unter der besonderen Fürsorge des ehemaligen Bürgermeisters Anatolij Sobčak entwickelte sich St. Petersburg zu einem der führenden Finanzzentren des Landes (S. Schwanitz 1997: 25–27).

Die Rolle St. Petersburgs als Handelszentrum ist in erster Linie durch seinen Hafen bedingt, einem der bedeutendsten in Nordrussland. Weiter verfügt St. Petersburg über eine gut entwickelte Infrastruktur, so z.B. über die Wolga im Süden und ein Kanalsystem, welches die Verbindung zum Kaspischen Meer und mit den Kola-Inseln herstellt. Ähnlich dem Hafen kommt auch dem St. Petersburger Flughafen eine herausragende Stellung zu. Er verbindet die Stadt mit den meisten westeuropäischen Staaten und den USA. Schließlich ist St. Petersburg, der einstmalige Sitz der russischen Zaren, eine der schönsten Städte des Landes, die jährlich mehrere hunderttausend Touristen anlockt, die damit einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor der Stadt ausmachen. Die Wirtschaft in St. Petersburg ist demnach stark diversifiziert und wird nicht einseitig von wenig effizienten Industriebetrieben dominiert.

Die Situation im *Sverdlovsker Gebiet* ist eine grundsätzlich andere. Die Wirtschaftsstruktur ist in erster Linie von der Schwerindustrie geprägt, vor allem von Rüstungsunternehmen aus der Maschinenbaubranche. Das Sverdlovsker Gebiet ist eines der Föderationssubjekte, dessen Grundausstattung der Unternehmen zu mehr als 50 Prozent veraltet ist (J. Perevalov 1996). Die Industrieproduktion sinkt, wie im ganzen Land, und erreichte 1994 nur noch 46 Prozent des Ausmaßes von 1989 (Goskomstat 1995: 96). Neben der Schwerindustrie bildet der Rohstoffsektor, das heißt Abbau und Weiterverarbeitung im Bereich Kohle, Eisenerz, Edelmetalle und -steine sowie Aluminium, die zweite Säule der Wirtschaft des Sverdlovsker Gebietes. Dieser Sektor sichert bislang die Handelsbilanz und ist Ursache für einen Exportüberschuss (Goskomstat 1995: 152ff). Aufgrund des Mangels alternativer Wirtschaftssektoren setzt die Administration ihre Hoffnung für eine wirtschaftliche Konsolidierung weiterhin in die altbewährten Sektoren und die in ihnen entstehenden Finanz-Industrie-Gruppen.[6] Das Sverdlovsker Gebiet ist von seinem traditionellen industriellen Bestand abhängig, da sich bisher keine alternativen Branchen entwickelt haben, die den Verlust von Arbeitsplätzen und anderen Leistungen auffangen könnten.

2.2.2 Politische Bedingungen

Beide Föderationssubjekte verfügen über eine durchsetzungsstarke Administration, die in Verhandlungen mit der Moskauer Zentrale einen Großteil ihrer Forderungen verwirklichen kann. Geführt wird diese von gewählten Politikern, die es beide verstanden, die interne Opposition entweder einzubinden oder zu marginalisieren.[7] Eine

6 Diese Korporationen werden von Industrieunternehmen (im Sverdlovsker Gebiet vor allem im Bereich des Rüstungssektors und der Metallindustrie, vgl. J. Perevalov 1996), Banken und Investmentfonds gegründet. Mit der Finanzkrise im August 1998 ist ein Großteil dieser Megakonzerne finanziell stark beschädigt worden (vgl. J. Johnson 1997).

7 St. Petersburg wurde von Juni 1991 bis zum Juni 1996 von Anatolij Sobčak regiert. Trotz der wach-

Kontrolle von Seiten des Parlaments oder der Medien findet kaum statt. Trotz partieller Kritik kann die Regionalverwaltung auf diese Weise fast autokratisch vorgehen, was auf der zentralen Ebene wesentlich schwieriger ist. Der eigenständige Kurs der beiden Regionalverwaltungen ist an sich keine Ausnahmeerscheinung in der RF. Bemerkenswert ist allerdings die Vorreiterrolle des Sverdlovsker Gebiets, verkörpert durch seinen Gouverneur Eduard Rossel. Rossel, der 1993 mit seinen Forderungen an Moskau noch gescheitert war, unterzeichnete im Januar 1996 als erster Vertreter eines Gebietes einen Kompetenzabgrenzungsvertrag mit dem Zentrum. In diesem wurden dem Sverdlovsker Gebiet folgende Rechte zugestanden: Haushaltsrecht, Erheben eigener Steuern, Unterhalten internationaler und außenwirtschaftlicher Beziehungen sowie das exklusive Zugeständnis, eine eigene Gebietsbank zu errichten (E. Schneider 1997: 19). St. Petersburg schloss den entsprechenden Vertrag erst im Juni 1996 ab (Dogovor 1996b) und bekam nicht das Recht auf eine eigene Gebietsbank.

Beide Regionalverwaltungen traten im Untersuchungszeitraum als starke politische Akteure auf, setzten sich allerdings für unterschiedliche wirtschaftspolitische Ziele ein. St. Petersburg optierte in der Regierungszeit Sobčaks für eine radikale Öffnung der Stadt zum Westen und für deren Umwandlung in ein modernes Handels- und Dienstleistungszentrum. Das Sverdlovsker Gebiet hingegen forderte wirtschaftliche Reformen, die auf die regionalen Spezifika abgestimmt sind und den Erhalt der Schwer- und Rüstungsindustrie sowie des Rohstoffsektors sichern. Konkret hieß dies: eine aktive Industriepolitik und eine langsame, staatlich kontrollierte Privatisierung unter Wahrung der alten Strukturen.

2.2.3 Der rechtliche Rahmen: regionale Privatisierungsfreiräume

Die Privatisierung des ehemaligen Staatseigentums wird grundsätzlich auf der zentralen Ebene geregelt, beginnend mit dem ersten russischen Privatisierungsgesetz von Juli 1991, über mehrere Programme und Präsidialerlasse bis hin zum gültigen Privatisierungsgesetz von August 1997. Für das regionale Eigentum[8] können die Privatisierungsbürokratien des jeweiligen Föderationssubjektes eigenständige Pro-

senden Unzufriedenheit mit seiner Politik, die letztendlich in seiner Wahlniederlage im Sommer 1996 gipfelte, kann Sobčak während seiner Regierungszeit als stark bezeichnet werden. Gerade im Bereich wirtschaftlicher Reformen konnte er sich auf sachkundige und durchsetzungsstarke Mitarbeiter verlassen, die in seinem Sinne agierten. Erst 5 Jahre nach seinem Amtsantritt war die industriepolitische Fraktion in St. Petersburg stark genug, um einen Gegenkandidaten durchzusetzen. Der Gouverneur des Sverdlovsker Gebiets Eduard Rossel, der einmal von Jelzin abgesetzt wurde, weil er mehr Eigenständigkeit für sein Gebiet forderte, erfreut sich vor allem im Lager der Großindustrie reger Beliebtheit. Bekannt wurde er durch seine vehementen Schaukämpfe mit Jelzin um die Rücknahme der bevorzugten Stellung der Republiken.

8 Das gesamte Staatseigentum der RF ist in drei Kategorien unterteil worden, in zentralstaatliches Eigentum, Eigentum der Föderationssubjekte und Eigentum der Kommunen. Die Aufteilung fand in Absprache zwischen den jeweiligen Verwaltungsebenen statt. Föderales Eigentum sind generell Rohstoffe, andere Naturressourcen und Großbetriebe mit überregionaler Bedeutung. Diese wurden allerdings nach und nach an die Föderationssubjekte abgetreten.

gramme ausarbeiten, die der föderalen Gesetzgebung in ihrem Wesensgehalt allerdings nicht widersprechen dürfen. Implementiert werden die Richtlinien durch die Privatisierungsbürokratie, die zentralstaatlich orientiert ist. Die oberste Instanz war bis März 1997 das Staatskomitee für die Verwaltung des Staatsvermögens (GKI)[9] in enger Zusammenarbeit mit dem russischen Vermögensfonds, der für den technischen Ablauf der Veräußerung des Staatseigentums zuständig ist.

Sowohl in St. Petersburg als auch im Sverdlovsker Gebiet existierten regionale Privatisierungsprogramme, die die Lücke zwischen den föderalen Richtlinien und den konkreten regionalen Gegebenheiten ausfüllten. In St. Petersburg enthielten diese Ausführungsbestimmungen nichts weiter als die konkreten Adressen der Unternehmen, die in dem jeweiligen Jahr gemäß der föderalen Vorgaben zur Privatisierung vorgesehen waren. Regionale Besonderheiten oder abweichende Konzeptionen wurden mit keinem Wort erwähnt. Genau das Gegenteil war der Fall im Sverdlovsker Gebiet. Mit Ausnahmen der Jahre 1994 und der ersten Hälfte 1995, in der Zeit, in der das Gebiet von Aleksandr Strachov verwaltet wurde, arbeitete die regionale Privatisierungsbürokratie jeweils ein eigenständiges detailliertes Privatisierungsprogramm aus. Unter besonderer Berücksichtigung des regionalen Eigentums widersprachen diese Programme in einigen Punkten sogar den Ideen des föderalen Privatisierungsprogramms. Deutlich wurde dies vor allem dann, wenn es um die Geschwindigkeit ging, mit der die Privatisierung durchgeführt werden sollte. Das regionale Privatisierungskomitee wandte sich gegen eine schnelle und umfassende Veräußerung des Eigentums. Es bevorzugte eine staatlich kontrollierte und regulierte Privatisierung der großen Unternehmen, die die sozialen Belange der Arbeiter und die Besonderheiten des Föderationssubjektes beachtet. Gemäß der Sverdlovsker Privatisierungsbestimmungen war das Hauptziel die effiziente Verwaltung des Staatseigentums und nicht seine unkontrollierte Veräußerung. Diese Privatisierungsstrategie stand im krassen Gegensatz zu derjenigen in St. Petersburg (S. Schwanitz 1997: 17–21).

3 Der politische Raum der Privatisierung

In der Diskussion um die politische Gestaltung von Märkten werden in westlichen Demokratien fast selbstverständlich Regierungsvertreter als die handelnden Subjekte angeführt. Die Frage nach den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen wird nur dann gestellt, wenn explizit die Rolle nationalstaatlicher Akteure im Mittelpunkt der Untersuchung steht. Eine Übertragung westlicher Maßstäbe würde beispielsweise dazu führen, Parteiprogramme, Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Ausschüsse, die entsprechenden Ministerien oder die Meinung von Parteivorsitzenden in eine Analyse über die Akteurkonstellationen bei der Gestaltung von Märkten

9 Das Staatskomitee wurde im März 1997 in ein Ministerium umgewandelt und firmiert nun unter dem Namen Privatisierungsministerium.

einzubeziehen. Dies zielt allerdings an den russischen Realitäten vorbei, da die Parteien bislang keine politikgestaltende Rolle spielen, formale Zuständigkeiten selten mit den faktischen zusammenfallen und die Duma (das russische Parlament) immer noch nicht tonangebend ist (S. Schwanitz 1998).

Die russische Privatisierung wurde nicht entlang festgelegter Entscheidungshierarchien durchgeführt, sondern war ständig Gegenstand aktiver Verhandlungsprozesse. Es gab keinen allein Verantwortlichen für den Privatisierungsprozess. Vielmehr waren von der Konzeptionierung bis zur Ausführung eine Vielzahl von Akteuren – qua Amt oder qua Eigeninteresse – involviert. Der Bezugspunkt der akteurorientierten Untersuchung kann von daher nicht die offizielle Zuständigkeit eines Akteurs für die Privatisierung sein, vielmehr ist es die Privatisierung an sich. Der gesamte Prozess – von der Debatte bis zum Wechsel der Verfügungsrechte – fand innerhalb eines Raumes statt, in dem alle relevanten Akteure um Einfluss rangen. Er dient daher als Ausgangspunkt für die Auswahl der zu analysierenden Akteure: der Präsident, das Staatskomitee für die Verwaltung des Staatsvermögens (GKI), die regionale Administration sowie die Direktoren und Branchenminister.

Konkret untersucht wird im Folgenden die erste Phase der russischen Privatisierung, die unentgeltliche oder Voucher-Privatisierung. Sie wurde im Oktober 1992 mit der Ausgabe von Privatisierungsgutscheinen an die Bevölkerung eingeleitet und offiziell Anfang 1995 beendet. Das vorrangige Ziel war die Depolitisierung der Wirtschaft, welches in der zweiten Phase durch die Schaffung effizienter Eigentumsrechte ersetzt wurde. Politisch interessanter ist somit die erste Phase, in der verschiedene Konzeptionen umgesetzt wurden und nicht so sehr Einzelfallentscheidungen über Filetstücke der russischen Wirtschaft im Mittelpunkt standen.

Der Präsident und seine ihn beratende Verwaltung haben in zweifacher Hinsicht Einfluss auf den Privatisierungsprozess. Auf der einen Seite verfügt der Präsident über die verfassungsgemäße Macht, die gesamte Gesetzgebung ohne jegliches parlamentarisches Verfahren allein verantwortlich zu erlassen. Von 1992 bis Mitte 1997, in dieser Periode fand die radikale Politik der führenden Köpfe des GKIs keine Gegenliebe bei den Parlamentariern, stützte sich sowohl die Voucher-Privatisierung als auch der spätere Verkauf einzelner Großunternehmen einzig und allein auf Präsidialdekrete. Auf der anderen Seite hatte der Präsident das Recht, den Vorsitzenden der Privatisierungsbürokratie zu benennen.[10] Mit dieser personalpolitischen Entscheidungshoheit bestimmte er gleichzeitig die groben Züge der Privatisierungspolitik. Aus dem Umfeld des Präsidenten lagen ansonsten weder eigenständige Konzepte vor, noch gab es eine Abteilung, die sich mit Privatisierungsfragen beschäftigte. Jelzin folgte – bis auf wenige Ausnahmen – den Vorschlägen der Privatisierungsbürokratie. Dies ist bemerkenswert, da in anderen wichtigen Politikfeldern eine weit verzweigte Präsidialverwaltung existierte, die im Extremfall den Rang einer Schattenregierung einnahm (H.-H. Schröder 1996).

10 Mit der Umwidmung des Staatskomitees in ein Ministerium ging dieses Recht an den Ministerpräsidenten über.

Das GKI war offiziell für die Konzeptionierung und Durchführung der Privatisierung zuständig. Unabhängig von allen Auseinandersetzungen und Skandalen auf der politischen Ebene konnte es die Privatisierung stetig voran bringen. Gestützt auf eine effizient und geschlossen arbeitende Bürokratie (ausführlicher dazu: S. Schwanitz 1998), begann es mit der Veräußerung des Staatseigentums bereits vor der Existenz eines konsistenten Privatisierungsprogramms auf der Grundlage von Präsidialerlassen (S. Fortescue 1995: 3). Anfangs war diese Entwicklung noch im hohen Maße von der starken Persönlichkeit des Vorsitzenden Anatolij Čubajs, abhängig, was sich nach 1994 mit seiner Absetzung jedoch änderte. Trotz mehrfacher Personalwechsel an der Spitze des GKI und später des Ministeriums, geriet der Privatisierungsprozess nie ernsthaft in Gefahr. Die Bürokratie arbeitete als solche effizient und war nicht mehr auf einen charismatischen Vorsitzenden angewiesen. Insgesamt stand das GKI für eine rasche und umfassende Privatisierung. Erst ab Anfang 1996 setzte es sich für den staatlich gelenkten Verkauf einzelner Großunternehmen ein.

Die Privatisierungsabsichten des Sverdlovsker Gebiets und St. Peterburgs waren sehr unterschiedlich. Das Sverdlovsker Gebiet, vertreten durch Gouverneur Rossel, forderte den Erhalt der bestehenden Industriestruktur und setzte sich somit für eine langsame und staatlich gelenkte Privatisierung ein. Eine rasche Privatisierung der großteils leistungsschwachen Betriebe hätte zu deren Teilschließungen und daraus folgenden Entlassungen geführt. Im Gegensatz dazu vertrat Anatolij Sobčak einen radikalen Reformkurs, der unter anderem eine rasche und umfassende Privatisierung beinhaltete. In St. Petersburg sollte der alten Industriestruktur keine Priorität eingeräumt werden, vielmehr sollten die zukunftsträchtigen Branchen wie Finanzen, Handel, Dienstleistung und Tourismus sukzessive ausgebaut werden. Diese profitierten von der raschen Umsetzung der Privatisierung.

Der Privatisierungsprozess in den Föderationssubjekten wird formal von den entsprechenden regionalen Privatisierungsbürokratien organisiert und kontrolliert, die gemeinsam von der zentralen Behörde in Moskau und der regionalen Administration kontrolliert werden. Damit sind sie die Nahtstelle zwischen der regionalen und föderalen Privatisierungspolitik. In dem Fall, in dem es keine abweichenden Konzeptionen oder Vorstellungen zwischen den beiden Ebenen gibt, kommt dieser Position keine besondere Bedeutung zu. Sie dient vielmehr als vermittelnde Instanz in rein organisatorischer Hinsicht. Ganz anders gestaltet sich die Situation allerdings, wenn die beiden formal gleichberechtigten Dienstherren geteilter Meinung sind. Dann kommt dem Vorsitzenden der regionalen Privatisierungsbürokratie eine Schlüsselposition zu. An der Besetzungspolitik kann abgelesen werden welche Ebene – die regionale oder die zentrale – in der Lage war, genauer: über mehr Macht verfügte, ihre eigenen Vorstellungen durchzusetzen.

In den beiden untersuchten Föderationssubjekten, Sverdlovsker Gebiet und St. Petersburg, setzten sich die Vorsitzenden der regionalen Privatisierungsbürokratie für regionale Strategien ein, Eigentum zu veräußern. Die Methoden, mit denen sie diese umsetzten, wichen aber entscheidend voneinander ab. Im Sverdlovsker Gebiet existierten zu Amtszeiten Rossels prononcierte regionale Privatisierungspro-

Abbildung 1 Akteure und Einflussfaktoren der regionalen Privatisierungspolitik

Einflussfaktoren	St. Petersburg	Sverdlovsker Gebiet
Föderale Ebene		
Präsident	Unterstützt generell die Politik der Privatisierungsbürokratie und ist nicht mit Einzelfallentscheidungen befasst Einfluss: mittelmäßig auf der föderalen Ebene	
GKI	1991 bis 1994: optiert für eine umfassende Privatisierung aller staatlichen Unternehmen; oberstes Ziel ist es, die De-Politisierung der Wirtschaft zu erreichen Ende 1994 bis 1996: durch den Verkauf der noch in Staatseigentum verbliebenen Unternehmen sollen vor allem Einnahmen für den Staatshaushalt erzielt werden. Zweites Ziel ist es, effiziente Corporate-governance-Strukturen über die Anziehung finanzkräftiger Investoren zu etablieren Einfluss: hoch auf der föderalen Ebene	
Branchenministerien	Opponenten einer umfassenden Privatisierung, stimmen aber der Veräusserung der weniger effizienten Betriebe zu Einfluss: mittelmäßig, konnten allerdings die Ausgestaltung der ersten Welle der Privatisierung stark beeinflussen	
Regionale Ebene		
Ökonomische Rahmenbedingungen	1. Industriezentrum, geprägt vom Maschinenbau sowie der Metallindustrie, der Großteil der Betriebe ist mit der Rüstungsindustrie verbunden 2. Handels-, Finanz- und Dienstleistungszentrum	1. Industriezentrum, geprägt von der Schwerindustrie, die stark mit dem Rüstungssektor verflochten ist 2. Rohstoffförderung und -verarbeitung
Politische Rahmenbedingungen	Starke Stellung der Exekutive, bei schwacher Stellung der Legislative und der Medien Autokratischer Regierungsstil der Regionalverwaltung mit dominanter Position des Gouverneurs	

Rechtliche Rahmenbedingungen	Identischer rechtlicher Status Keine eigenen Kompetenzen im Bereich der Privatisierung des föderalen Eigentums auf ihrem Territorium (in erster Linie der großen Unternehmen) Geforderte Kongruenz der regionalen und föderalen Privatisierungsgesetzgebung	
	Keine regional ausgearbeiteten Privatisierungsprogramme	Regionale Privatisierungsprogramme, die in Teilen von der föderalen Gesetzgebung abweichen
Gouverneure	Etablierung St. Petersburgs als ein kosmopolitisches Handels-, Finanz- und Dienstleistungszentrum; hieraus folgt die Befürwortung einer forcierten Privatisierungspolitik in allen Bereichen und die strikte Trennung von Politik und Wirtschaft Einfluss: hoch auf der regionalen Ebene	Etablierung des Sverdlovsker Gebietes als Industrie- und Rohstoffzentrum; hieraus folgt eine staatlich gelenkte und behutsame Privatisierungspolitik, die sich in Einzelbereichen die staatliche Verwaltung des Eigentums vorbehält (v.a. der Großbetriebe) und diese mit regionalen und föderalen Subventionen zu stützen versucht Einfluss: hoch auf der regionalen Ebene
Regionale Privatisierungskomitees	Optiert für eine umfassende Privatisierung Einfluss: mittelmäßig auf der regionalen Ebene; stark abhängig vom jeweiligen Gouverneur Enge persönliche und geschäftliche Kontakte mit dem GKI, Durchsetzen eigener Vorstellung in der föderalen Gesetzgebung	Umfassende Privatisierung aller kleinen und mittleren Unternehmen; staatlich regulierte und langsame Privatisierung der Großbetriebe Einfluss: mittelmäßig auf der regionalen Ebene; stark abhängig vom jeweiligen Gouverneur

gramme, in denen die Suche nach finanzkräftigen Investoren Priorität hatte. Aleksej Burkov, der im August 1995 von Rossel zum Vorsitzenden der Sverdlovsker Privatisierungsbehörde ernannt worden war, nannte als seine Hauptaufgaben die langsame und staatlich kontrollierte Privatisierung vor allem der großen und strategisch wichtigen Betriebe. In einigen Fällen zog er sogar eine Re-Nationalisierung des bereits veräußerten Besitzes in Betracht.[11] Dies entsprach nicht der föderalen Politik.[12]

Der Vorsitzende des St. Petersburger Privatisierungskomitees, Michail Manevič stimmte in den Grundideen mit dem GKI überein. Dies fiel ihm leicht, da die meisten föderalen Richtlinien von ihm und Mitarbeitern seiner Behörde (mit)erarbeitet wurden.[13] Diese besonders enge Kooperation ist wenig verwunderlich, wenn man die persönlichen Kontakte zwischen den Verantwortlichen in Moskau und St. Petersburg berücksichtigt. Zunächst ist Anatolij Čubajs, der Vater der russischen Privatisierungspolitik, selbst zu nennen. Er stammt aus St. Petersburg und war zunächst dort an führender Stelle reformpolitisch engagiert, als Leiter des Komitees für Wirtschaftsreformen. Als er die Privatisierungsbehörde in Moskau übernahm, konnte er einige seiner St. Petersburger Kollegen gewinnen, mit ihm in die Hauptstadt zu wechseln. Zu diesen zählten auch zwei seiner späteren Nachfolger, Sergej Beljaev und Alfred Koch. Auch Manevič gehörte zum Team der Reformer um Čubajs und hatte von daher nur geringe Meinungsverschiedenheiten mit ihm. Im Gegensatz zu den föderalen Leitlinien, die immer auch Kompromisse mit anderen politischen Akteuren finden mussten, konnten in St. Petersburg die ursprünglichen Konzeptionen umgesetzt werden.

Am Anfang des Privatisierungsprozesses 1991 bildeten die Direktoren und Branchenminister eine starke Koalition gegen die Überführung ihres De-facto-Eigentums in private Hände. Sie waren nicht bereit, ihre Kontrollrechte und die damit verbundenen Privilegien aufzugeben.[14] Über ihre Netzwerke opponierten sie erfolgreich gegen die ursprünglichen Pläne Čubajs, allen russischen Besitz meistbietend zu verkaufen. Stattdessen wurden Ausländer zunächst ausgeschlossen und den Mitarbeitern und Direktoren der zu privatisierenden Betriebe Privilegien eingeräumt. Dies führte zu der für Russland typischen Insiderprivatisierung, bei der viele Direktoren in der Lage waren, ihre De-facto-Verfügungsrechte in De-jure-Eigentumsrechte zu transferieren. Als die Manager der Staatsbetriebe realisierten, dass sie von der Privatisierung profitieren konnten, wurden sie zu Befürwortern des russischen Weges der Privatisierung. Besonders interessiert waren diejenigen Direktoren, die davon ausgingen, dass ihr Unternehmen unter Marktbedingungen bestehen könnte.

11 Interview mit Aleksej Burkov, Ekaterinburg, 17.6.1996.
12 Hierbei handelt es sich vor allem um Privatisierungsvorgänge, die von seinem Vorgänger abgewickelt wurden, der unter der Ägide von Gouverneur Strachov tätig war. Strachov, der von Präsident Jelzin auf seinen Posten gesetzt worden war um den gegenüber Jelzin aufständigen Rossel seines Postens zu entheben, hatte während seiner Amtszeit besonders dafür Sorge zu tragen, dass die Politik im Sverdlovsker Gebiet nicht den föderalen Anforderungen widersprach.
13 Interview mit Michail Manevič, St. Petersburg, 26.6.1995.
14 Ganz besonders trifft dies für den Rüstungssektor zu (vgl. S. Schwanitz 1998).

Die Direktoren, die sich allerdings darüber bewusst waren, dass ihr Unternehmen ohne staatliche Subventionen nicht würde weiter bestehen können, standen der Privatisierung weiterhin ablehnend gegenüber.

Die Strategie der Branchenminister widersprach dem vollständig. Der Status dieser Ministerien und damit auch ihrer Leiter war vollständig davon abhängig, wie viele strategisch wichtige oder effiziente Betriebe sie unter ihrer Kontrolle hatten. Je politisch bedeutungsvoller und leistungsstärker ihre Klienten waren, gemessen beispielsweise an ihrem Steueraufkommen oder der Zahl der Arbeitsplätze, desto stärker war ihre Verhandlungsposition innerhalb der Regierung. Vor diesem Hintergrund versuchten die Branchenministerien die effizienten Betriebe unter ihrer Kontrolle zu behalten und die weniger lukrativen zur Privatisierung freizugeben. Andere Mitarbeiter aus den Ministerien wiederum versuchten ihre Informationsvorteile zu nutzen und sich an der Privatisierung einzelner Betriebe zu beteiligen. Sie wechselten aus den staatlichen nahtlos in die privaten Strukturen über und wurden somit auch zu Befürwortern der Privatisierung.

Im Endeffekt war es der Privatisierungsbürokratie gelungen, die geschlossene Koalition der Opponenten zu spalten. Dies allerdings nicht unter optimalen Bedingungen für den weiteren Verlauf der Privatisierung. Das Ziel der Entpolitisierung der Wirtschaft, das heißt die Trennung der politischen und wirtschaftlichen Kontrolle, konnte zwar erreicht werden, Privateigentum im ursprünglichen Sinne konnte auf diese Weise allerdings noch nicht geschaffen werden. Dies blieb eine der Aufgaben für die nächste Phase, die entgeltliche Phase der Privatisierung ab Anfang 1995.

Bei der Gegenüberstellung der Faktoren, die die Privatisierung in den Föderationssubjekten bestimmten, fällt auf, dass im wesentlichen drei Variablen voneinander abwichen: die ökonomischen Rahmenbedingungen, die politische Position der Gouverneure und die der regionalen Privatisierungskomitees. Die Privatisierungsvorstellungen der Gouverneure und der regionalen Privatisierungskomitees waren dabei deckungsgleich und in direkter Anlehnung an die ökonomischen Ausgangsbedingungen zu verstehen. Rein auf der konzeptionellen Ebene kann weiterhin festgestellt werden, dass die beiden Föderationssubjekte in ihren Privatisierungspräferenzen eben nicht übereinstimmten, da ihre ökonomischen Ausgangsbedingungen zu unterschiedlich sind. Logischer Schluss hieraus ist, dass mindestens eines der beiden Föderationssubjekte nicht mit den Privatisierungsabsichten des Zentrums übereinstimmte. Inwieweit sie ihre Privatisierungsstrategien allerdings auch tatsächlich gegen die Koalition der Direktoren und Branchenministerien in die Praxis umsetzen konnten, lässt sich nur beurteilen, wenn die konkreten Privatisierungszahlen in Betracht gezogen werden

4 Privatisierungsstrategien und -ergebnisse: Kongruenz oder Divergenz?

Die Privatisierungsstrategien in St. Petersburg und dem Sverdlovsker Gebiet weichen erheblich voneinander ab. Allerdings ist dies noch nicht gleich bedeutend mit unterschiedlichen regionalen Privatisierungsergebnissen; diese werden nun unter-

sucht. Zu diesem Zweck ist es sinnvoll, einen Koeffizienten zu ermitteln, der über die Geschwindigkeit der Privatisierung Auskunft gibt, da gerade sie das auffälligste Unterscheidungskriterium zwischen den Privatisierungskonzeptionen der beiden Föderationssubjekte war. In Tabelle 1 werden die unterschiedlichen Tempi, mit denen die Privatisierung im Sverdlovsker Gebiet und St. Petersburg durchgeführt bzw. abgewickelt wurde, verglichen. Dies geschieht im Wesentlichen für den Zeitraum von 1992 bis Mitte 1995, die faktische Laufzeit der Voucher-Privatisierung. In dieser Phase konnten die jeweiligen Privatisierungskomitees den gesamten Prozess mit dem Verlauf ihrer Arbeit wesentlich direkter beeinflussen, als beim späteren Verkauf von einigen Großbetrieben, die entweder vorher noch keine Abnehmer gefunden hatten oder aber zu den Filetstücken der russischen Wirtschaft zählten und von daher nur unter strenger Kontrolle der föderalen Entscheidungsträger verkauft wurden.

Um das Tempo der Privatisierung in den Föderationssubjekten zu bestimmen, kann die Anzahl der realisierten Privatisierungsanträge[15] mit der Zahl der staatlichen Unternehmen, die auf eigenständige Bilanz arbeiten, in Beziehung gesetzt werden. Die staatlichen Unternehmen, die auf eigenständige Bilanz arbeiten, sind diejenigen Unternehmen, die das Recht haben, einen Privatisierungsantrag zu stellen. Ist der Quotient gleich eins, so wurden alle Unternehmen, die privatisiert werden können, auch privatisiert.[16] Je kleiner der Quotient, desto geringer also das faktische Tempo der Privatisierung in den Föderationssubjekten und umgekehrt. Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass die Privatisierung in St. Petersburg überdurchschnittlich schnell vollzogen wurde. Ganz im Gegensatz zu dem überdurchschnittlich langsamen Privatisierungsverlauf im Sverdlovsker Gebiet, der nicht damit erklärt werden kann, dass der Großteil der zu privatisierenden Unternehmen föderales Eigentum war und somit die föderale Ebene eine schnellere Privatisierung verhindert hat. Der Anteil der privatisierten Unternehmen aus föderalem Besitz war 1993 überdurchschnittlich gering und 1994, in dieser Zeit war Rossel nicht an der Regierung, überdurchschnittlich hoch, was auch auf regionale Gestaltungsmöglichkeiten bei der Privatisierung staatlichen Eigentums schließen lässt.[17]

In dieses Bild passt auch der Prozentsatz der abgelehnten Privatisierungsanträge an den insgesamt realisierten Privatisierungen. In Tabelle 2 wird der Stand der abgelehnten Privatisierungsanträge zu Anfang eines Jahres mit den realisierten Privatisierungsanträgen desselben Jahres in Beziehung gesetzt.

15 Unter der Kategorie ‚realisierte Anträge‘ werden die Unternehmen erfasst, für die bereits eine Privatisierungserlaubnis vorliegt und deren Akten an den Vermögensfonds zum Verkauf weitergeleitet wurden.

16 Die Quotienten größer als Eins sagen für den Fall St. Petersburg in den Jahren 1995 und 1994 aus, dass mehr Privatisierungsanträge realisiert wurden, als Unternehmen im Vorjahr zur Verfügung standen. Dies ist Folge der Aufspaltung einiger Großunternehmen in mehrere Untereinheiten, die alle separat voneinander privatisiert werden mussten. So konnte sich innerhalb eines Jahres die Zahl der Unternehmen vergrößern.

17 Goskomstat Rossii (Hrsg.): Rossijskij statistièeskij ežegodnik 1994, Moskva 1994: 578–579 und dasselbe 1995, Moskva 1995: 682–683.

Tabelle 1 Die Privatisierungsgeschwindigkeit in der Russischen Föderation, St. Petersburg und dem Sverdlovsker Gebiet

Jahr	Föderationssubjekt	Realisierte Privatisierungsanträge	Staatliche Unternehmen mit eigenständiger Bilanz	Tempo der Privatisierung[a]
bis zum 1.7.1995[b]	Russische Föderation	117.406	126.846	0,93
	St. Petersburg	5.497	1.350	4,07
	Sverdlovsker Gebiet	3.666	6.224	0,59
1994[c]	Russische Föderation	112.625	155.638	0,72
	St. Petersburg	5.203	5.064	1,02
	Sverdlovsker Gebiet	3.502	7.773	0,45
1993[d]	Russische Föderation	88.814	204.998	0,43
	St. Petersburg	3.865	5.064	0,76
	Sverdlovsker Gebiet	2.721	14.329	0,19
1992[e]	Russische Föderation	46.815		0,20[f]
	St. Petersburg	2.420		0,52[g]
	Sverdlovsker Gebiet	1.720		0,12[h]

a Eigene Berechnungen, bis auf die speziell gekennzeichneten.
b Panorama Privatizacii, 15/1995: 44–45 und Panorama Privatizacii, 2/1995: 35–36.
c Panorama Privatizacii, 2/1995: 35–36 und Panorama Privatizacii, 2/1994: 45–46.
d Panorama Privatizacii, 2/1994: 45–46 und Panorama Privatizacii, 2/1993: 70–73.
e Panorama Privatizacii, 2/1993: 70–73.
f Panorama Privatizacii, 2/1993: 64.
g Panorama Privatizacii, 2/1993: 66.
h Panorama Privatizacii, 2/1993: 67.

Quelle: Panorama Privatizacii, Hefte 15/1995: 44–46; 2/1995: 35–37; 2/1994: 45–47 und 2/1993: 70–75 sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 2 Anteil der abgelehnten Privatisierungsanträge an den realisierten, in %

	1. Halbjahr 1995	1994	1993	1992
Russische Föderation	11,0	10,9	11,2	11,5
St. Petersburg	5,7	5,8	4,0	2,9
Sverdlovsker Gebiet	8,4	8,5	8,8	5,8

Quelle: Panorama Privatizacii, Hefte 2/1993, 2/1994, 2/1995 und 15/1995 sowie eigene Berechnungen.

Auch aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass die Privatisierung in St. Petersburg wesentlich entschlossener vorangetrieben wurde als im Sverdlovsker Gebiet und der gesamten RF. Der Anteil der abgelehnten Anträge war in St. Petersburg gerade zu Beginn der Privatisierung 1992 besonders gering. Dies ist ein Hinweis darauf, dass St. Petersburg direkt nach dem offiziellen Beginn der Privatisierung diese verwirklichte und viele Entscheidungen im Alleingang traf ohne auf eine Einwilligung der föderalen Entscheidungsträger zu warten. Dies war 1992 noch möglich, da die Privatisierung noch nicht umfassend reglementiert war. In dem allgemeinen Organisationschaos auf föderaler Ebene hatten kleine, gut organisierte Behörden mit einer klaren Zielvorstellung die beste Chance, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Je ausgebauter das föderale Regelsystem und die Aufteilung der Kompetenzen, desto deutlicher wurden auch die föderalen Eingriffe auf die konkreten Entscheidungen in den Föderationssubjekten. In St. Petersburg wird dies an der steigenden Zahl der abgelehnten Privatisierungsanträge deutlich. Die Anzahl der abgelehnten Privatisierungen im Sverdlovsker Gebiet war unterdurchschnittlich gering, was bei der niedrigen Zahl der Gesamtanträge auf eine stark reglementierte Durchführung schließen lässt, die bis auf die Unternehmensebene vorgedrungen war.

Die Untersuchung der regionalen Privatisierungspolitik hat gezeigt, dass nicht von einer einheitlichen russischen Privatisierung ausgegangen werden kann. Die Privatisierung in St. Petersburg verlief wesentlich schneller, als die im Sverdlovsker Gebiet, was nahtlos mit den Konzeptionen der regionalen Akteure übereinstimmt. Hieraus ergibt sich demnach ein Bild einer in beiden Föderationssubjekten regionalbestimmten Privatisierungspolitik. Auch wenn die ungleich günstigeren ökonomischen Rahmenbedingungen St. Petersburgs berücksichtigt werden, ändert dies nichts an der Grundaussage, denn beide Föderationssubjekte sind nach wie vor von der Schwerindustrie dominiert.

5 Die Rolle staatlicher Akteure: Außen schwach – innen stark

Die Entscheidungsträger befanden sich genauso wenig ausschließlich auf der zentralen Ebene in Moskau wie in den Vermögenskomitees, sondern zunehmend auf der regionalen Ebene. Sowohl in St. Petersburg als auch im Sverdlovsker Gebiet entsprach die regionale Privatisierungspolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Sie waren demnach vielmehr Bausteine der regionalen Wirtschaftsgesetzgebung als Ergänzungen zur föderalen Privatisierungsgesetzgebung. In St. Petersburg entsprach die Übernahme der föderalen Privatisierungsstrategie ganz den Erfordernissen der St. Petersburger Wirtschaftspolitik, nicht zuletzt weil entscheidende Impulse aus St. Petersburg kamen. Im Sverdlovsker Gebiet widersprach die föderale Privatisierungsstrategie den Hauptzielen der Wirtschaftspolitik Rossels, weshalb stark ausdifferenzierte eigene Programme verabschiedet wurden. Wenn dies aber für die Privatisierungspolitik gilt, einem der Kernelemente der föderalen Wirtschaftspolitik, dann spricht das für die Vermutung, dass auch in anderen Politikfeldern die regionale Komponente eine bestimmende Rolle spielt.

Die Privatisierung in der RF ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren auf mehreren Ebenen. Eine Analyse rein auf der zentralstaatlichen Ebene muss zu dem Ergebnis kommen, dass der russische Staat schwach ist und die in ihm handelnden legitimierten Akteure über keine ausreichende Machtbasis verfügen, um eine konsistente Politik durchzuführen. Bei einer näheren Betrachtung der Gesamtheit der russischen staatlichen Strukturen wird allerdings deutlich, dass innerhalb des scheinbaren Chaos und jenseits der bekannten Größen wie Mafia und einflussreiche Banken durchaus geordnete Strukturen zu erkennen sind. Ausgelöst durch den Transformationsprozess hat sich in der RF nicht nur die Analyseeinheit verschoben, sondern auch die Ebene. Wie am Beispiel der Privatisierungspolitik gezeigt, kann hier durchaus eine innere Bindekraft des Staates in institutioneller und ideologischer Hinsicht ausgemacht werden:[18] und zwar auf regionaler Ebene. Um die eingangs gestellte Frage zu beantworten, in welchem Ausmaß staatliche Akteure noch entscheidende Kräfte des institutionellen Wandels in Russland sind, kann mit Blick auf die Privatisierung in St. Petersburg und dem Sverdlovsker Gebiet zusammengefasst werden, dass sich die Föderationssubjekte und ihre führenden staatlichen Vertreter zu entscheidenden Trägern des institutionellen Wandels etabliert haben. Der Wechsel der Analyseebene weg von der zentralstaatlichen Makroebene hin zur Mikro- und Mesoebene, den Föderationssubjekten und einzelnen Unternehmen, wirft ein anderes Licht auf die allgemein attestierte Beschreibung des russischen Staates als schwach. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse können die Föderationssubjekte als starke Föderationssubjekte, oder sogar als starke Miniaturstaaten charakterisiert werden.

Kombiniert man nun diese Ergebnisse mit der schwindenden Kapazität von Nationalstaaten im Westen und dem Transfer von Steuerungskraft über oder unter die staatliche Ebene, ergibt sich die Frage, ob die starken Föderationssubjekte in Russland nur als ein weiterer Antriebsfaktor eines möglichen Zusammenbruches der RF gesehen werden können, oder aber eher die angemessene Antwort auf die Fragmentierung des Raumes und die Globalisierung sind. Auf diese Weise müsste die RF als ein sehr moderner Staat angesehen werden, der den Großteil seiner Gestaltungsmacht bereits auf die regionale Ebene geleitet hat, wie es in der EU unter dem Stichwort Subsidiarität angestrebt wird. Mit Blick auf die regionale Privatisierungspolitik lässt sich festhalten, dass es keinen Grund gibt, warum die Zentrale in Moskau einen besseren Überblick über eine sinnvoll auf das Föderationssubjekt abgestimmte Umgestaltung der Eigentumsrechte durchsetzen können sollte als die Regionalregierungen selbst.

18 Institutionelle und ideologische Bindekraft des Staates waren zwei Kategorien an denen McFaul die Stärke des Staates messen wollte (vgl. McFaul 1997: 3).

Literatur

Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomičij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami goroda federal'nogo značenija Sankt-Peterburga (1996a). In: Rossijskie vesti. 26.9.1996: 2–3

Dogovor o razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Sverdlovskoj oblasti (1996b). In: Oblastnaja gazeta, 24.1.1996: 4

Drabkina, Tatjana (1996): Sankt-Peterburg v mae 1996 goda. IGPI.Monitoring-Material. St. Petersburg

Eucken, Walter (1955): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 2. Aufl. Tübingen: Mohr

Fortescue, Stephan (1995): The Industry Policy Institutions of The Russian Government. Fifth World Congress International Council for Central and East European Studies. Warsaw: 6.–11. August 1995. Konferenzpapier

Gaddy, Clifford G. / Ickes, Barry W. (1998): Beyond a Bailout: Time to Face Reality about Russia's „Virtual Economy". In: Foreign Affairs 77 (5): 53–67

Goskomstat Rossiiskoi Federatsii. Sverdlovskoi oblastnoi komitet gosudarstvennoi statistiki (1995): Sverdlvoskaia oblast' v 1990–1994 godakh. Ekaterinburg

Gosudarstvennaja programma privatizacii gosudarstvennych i municipal'nych predprijatij v Rossijskoj Federacii na 1992 god, vom 11.6.1992. In: Rossijskaja gazeta. 9.7.1992: 4–6

Grimm, Dieter (Hrsg.) (1996): Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos

Huskey, Eugene (1995): Making the Economy Policy in Russia. Changing Relations Between Presidency and Government. V. World Conference of ICCEES, Warsaw: 6.–11. August 1995. Konferenzpapier

Ikenberry, John G. (Hrsg.) (1989): American Foreign Policy. New York: Harper Collins

Johnson, Juliet (1997): Russia's Emerging Financial-Industrial Groups. In: Post-Soviet Affairs 13 (4): 333–365

Jessop, Bob (1996): Veränderte Staatlichkeit. In: Grimm (Hrsg.) (1996): 43–73

Katzenstein Peter J. (1977a): Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy. In: International Organization 31 (4): 587–606

Katzenstein Peter J. (1977b): Conclusion: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy. In: International Organization 31 (4): 879–920

Kirkow, Peter (1997): Im Labyrinth russischer Regionalpolitik. Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen. In: Osteuropa 1. 38–51

Korowkin, Wladimir (1996): Zur finanziellen Situation der russischen Regionen. In: Berichte des BIOst 39 / 1996. Köln

Krasner, Stephan (1989): Policy Making in a Weak State. In: Ikenberry (Hrsg.) (1989): 292–318

Ledeneva, Alena V. (1998): Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange. Cambridge: Cambridge University Press

Leont'evskii Centr (1995): Obščaja charakteristika social'no-ekonomičeskaja situacii v Sankt-Peterburge. 13. Sankt-Petersburg

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz / Scharpf (Hrsg.) (1995): 39–72

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. Frankfurt a.M.: Campus

McFaul, Michael (1997): When Capitalism and Democracy Collide in Transition. Russia's „Weak" State as an Impediment to Democratic Consolidation. In: Program on New Approaches to Russian Security. Working Paper Nr. 1. Cambridge, MA.

Migdal, Joel S. (1988): Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton / New Jersey: Princeton University Press

North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press

O'Donnell, Guilermo (1994): Delegative Democracy. In: Journal of Democracy 5 (1): 55–69

Perevalov, Juri (1996): Der Rüstungssektor des Sverdlovsker Gebiets und seine Privatisierung. In: Arbeitspapiere des BIOst. 48. Köln

Radygin, Aleksandr (1994): Reforma Sobstvennosti v Rossii: Na puti iz proshlogo v Budushee. Moscow: Nauka

Schneider, Eberhard (1997): Föderalismus in Russland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen. In: Berichte des BIOst. 21. Köln

Schröder, Hans-Henning (1996): Instanzen sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung in der Jelzin-Administration. In: Berichte des BIOst. 18. Köln
Schwanitz, Simone (1997): Die Privatisierung in St. Petersburg und im Sverdlvosker Gebiet. In: Berichte des BIOst. 5. Köln
Schwanitz, Simone (1998): Russlands Regionen als neue Machtzentren. Föderale und regionale Entscheidungsstrukturen am Beispiel der Privatisierung des Rüstungssektors. Baden-Baden: Nomos

Zwischen politischer Intervention und Marktdynamik – Sektorale und regionale Marktschaffung in Ostdeutschland

Roland Czada

Die postsozialistische Transformation in Mittel- und Osteuropa zeigte erneut, dass funktionierende Märkte in stärkerem Maße politischer Intervention und institutioneller Einbettung bedürfen, als es die einfache Vorstellung eines freien Austausches zwischen atomisierten Marktteilnehmern vermuten ließe. Zugleich wird aber auch deutlich, dass die ökonomische Dynamik dieser Intervention enge Grenzen setzt. Der Vergleich sektoraler und regionaler Transformationspfade in Ostdeutschland offenbart die hohen Risiken und die Fehleranfälligkeit politischer Marktschaffung. Wer erwartet hatte, dass massive Finanztransfers und die Übertragung im Westen bewährter Institutionen den marktwirtschaftlichen Erfolg gewissermaßen „aus dem Hut zaubern“ oder auch nur erleichtern würden, muss sich heute fragen, ob darin wirklich ein Vorteil lag. Der ostdeutsche industrielle Aufholprozess erscheint schon früh im Keim erstickt, und zwar von politisch-ökonomischen Koordinationsstrukturen und Handlungsmustern, die blindgläubig von Westdeutschland in die neuen Bundesländer übertragen wurden. Neuere Analysen deuten darauf hin, dass gerade der Institutionentransfer und das ihm zugehörige industriepolitische Handlungsrepertoire eine Ursache der Misere ist (H. Klodt 2000; R. Czada 1998a; H. Wiesenthal 1996). Die folgende Analyse sektoraler und regionaler ökonomischer Transformationspfade in Ostdeutschland geht dieser Frage nach und möchte zugleich zeigen, wie und warum es zu dieser Entwicklung gekommen ist. Sie versteht sich auch als grundsätzlicher Beitrag zum Wechselspiel politischer Institutionengestaltung und gesellschaftlicher Marktdynamik.

1 Marktschaffung als Institutionenwechsel

Die Schaffung marktwirtschaftlicher Ordnungsstrukturen in den ost- und mitteleuropäischen Reformstaaten war Gegenstand groß angelegter politischer Projekte. Sie konnten nur dort gelingen, wo bestehende Eigentumsverhältnisse und planwirtschaftliche Leitungsstrukturen zerstört und an deren Stelle privatrechtliche Unternehmen und neue Institutionen ökonomischer Koordination gesetzt wurden. Während die Basisinstitutionen wie Eigentumsgarantie, Gesellschafts-, Vertrags- und Handelsrecht formal dem Vorbild westlicher Industrieländer folgen, unterscheiden sich die darunter liegenden sektoralen und regionalen Koordinationsstrukturen der Transformationsländer beträchtlich. Anders als der allgemeine rechtliche Rahmen konnte die soziokulturelle Einbettung von Märkten nicht ohne weiteres vom Staat verfügt werden. Ebenso wenig konnten sich – solange Wettbewerbsmärkte nicht

bestanden – diese Strukturen im Hayekschen Sinne rasch und effizient herausbilden. Die institutionelle Vernetzung der Marktteilnehmer und mit ihr die Bildung sektoraler und regionalökonomischer Strukturen erwies sich als zentrales Problem der politischen Konstitution von Märkten. Das Erbe planwirtschaftlicher Sektorzuschnitte und bestehender sozialer Netzwerke – „alte Seilschaften" der Planökonomie – prägten vor diesem Hintergrund vielerorts den marktwirtschaftlichen Transformationsprozess. Es ergab sich ein Wechselspiel von politischen Gestaltungsversuchen und institutioneller Eigendynamik, das häufig zur Erklärung unterschiedlich erfolgreicher Prozesse der Marktschaffung herangezogen wurde (H. Albach 1993; G. Grabher/D. Stark 1997; J.M. Nelson/C. Tilly/L. Walker 1998). Im Folgenden soll dieses Wechselspiel in einer vergleichenden Analyse sektoraler Transformationsprozesse näher betrachtet werden. Dabei steht die Frage nach den Ursachen sektoral variierender Transformationserfolge im Vordergrund. Die Analyse zeigt, dass im Westen erprobte Strategien, Institutionen und Instrumente zur politischen Steuerung des sektoralen Strukturwandels auf den Osten übertragen und dort überwiegend zur Bewältigung regionaler Standortprobleme angewandt wurden. Was im Westen den Strukturwandel voranbrachte, diente im Osten – aus Gründen, die zu untersuchen sind – vielfach dem Erhalt und Ausbau regional konzentrierter altindustrieller Kerne.

Die marktwirtschaftliche Transformation Ostdeutschlands war von außergewöhnlich machtvoller politischer Intervention geleitet, wie sie – unter rechtsstaatlichen und konkurrenzdemokratischen Verhältnissen – nur auf der Basis des Institutionentransfers möglich war. Der umfassende Transfer der westdeutschen Institutionen sowie des politischen und ökonomischen Leitungspersonals in die neuen Bundesländer ließ zunächst wenig Raum für endogene, an den ostdeutschen Problemen ansetzende institutionelle Entwicklungen. Daher war die marktwirtschaftliche Transformation Ostdeutschlands im Vergleich zu den übrigen postsozialistischen Reformstaaten in den ersten Jahren von relativer institutioneller Stabilität gekennzeichnet. Dieser Befund gilt auch für die G*overnance-Institutionen* einzelner Wirtschaftszweige. Im Bereich staatsnaher Sektoren wie Post, Telekommunikation, Bahn oder Gesundheit sorgten die Bestimmungen des Staatsvertrages für stabile Rahmenbedingungen.[1] In marktnahen Sektoren übertrugen die überwiegend mit westdeutschem Leitungspersonal operierende Treuhandanstalt, westdeutsche Verbände und Investoren (R. Czada 2000) den entsprechenden institutionellen Handlungsrahmen.

Die kritiklose, in der Rückschau blindgläubig erscheinende Orientierung der ostdeutschen Transformationspolitik am westlichen Vorbild, findet eine einfache interessentheoretische Erklärung. Die unveränderte Übertragung und Konstanthaltung des institutionellen Rahmens, wie sie die deutsche Vereinigungspolitik in den ersten Jahren kennzeichnet, folgte aus den Interessen maßgeblicher westdeutscher Akteure am Erhalt des Status Quo. Aus gesamtstaatlicher Sicht erschien das Vorgehen überdies als Garant künftiger Situationsbeherrschung. Angesichts der beispiellosen, von Unsicherheit geprägten Herausforderungen zogen es die maßgeblichen westdeut-

1 Zu diesem Zeitpunkt bestanden diese Sektoren auch in Westdeutschland noch als staatseigene Monopolunternehmen.

schen Akteure vor, eine Struktur zu bewahren, die wechselseitige strategische Berechenbarkeit verbürgen konnte. Dieses Ziel hat offenkundig jene Politiker geleitet, die sich am Beginn des Vereinigungsprozesses für eine schlagartige und unveränderte Übertragung der westdeutschen Institutionen auf die neuen Bundesländer aussprachen, weil sie mit jeder anderen, auf Veränderungen in ganz Deutschland angelegten Strategie die Furcht verbanden, die Situation politisch nicht mehr beherrschen zu können (vgl. W. Schäuble 1991: 115–116). Die folgende Untersuchung sektoraler Transformationsprozesse zeigt auch, wie jede Idee, die neue Problemlösungen enthielt, vor diesem Hintergrund von den maßgeblichen Akteuren verworfen wurde.

Das in der Vereinigungspolitik zentrale Programm des „Institutionentransfers" (G. Lehmbruch 1992) erfüllt die Bedingungen eines Quasi-Experiments, weil mit der Konstanthaltung wichtiger institutioneller Variablen die Funktionsweise der übrigen umso deutlicher erkennbar wird. Unterschiedliche Sektorentwicklungen in Ost- und Westdeutschland können nicht auf institutionelle Faktoren zurückgeführt werden, sofern diese in beiden Landesteilen identisch sind. Die institutionelle Ausstattung erklärt in Ost und West abweichende Entwicklungen nur in den Sektoren, in denen der Institutionentransfer gescheitert ist, sei es weil institutionelles Erbe der DDR in nennenswertem Umfang erhalten blieb oder im Vereinigungsprozess jeweils neue, divergierende sektorale Regelungsstrukturen entstanden sind. Ansonsten kann das Stocken des ostdeutschen Aufholprozesses nur dadurch erklärt werden, dass entweder die aus Westdeutschland übertragenen Institutionen zur Lösung der spezifischen Probleme des „Aufbaus Ost" nicht geeignet waren oder aber institutionelle Faktoren generell den wirtschaftlichen Erfolg nicht wesentlich beeinflussten.

Die Analyse sektoraler und damit zusammenhängender räumlicher Variationen des „Aufbaus Ost" kann die Frage beantworten, wie sich ein schlagartig von außen aufgesetzter institutioneller Rahmen auf die Lösung sehr unterschiedlicher, sektoral und regional variierender Probleme auswirkt. Die marktwirtschaftliche Transformation in Ostdeutschland gleicht auch deshalb einem einmaligen sozialwissenschaftlichen Experiment, weil institutioneller Wandel normalerweise über lange Zeiträume und unter massiven politischen Konflikten abläuft (K. Polanyi 1977; D. North/R. Thomas 1973). Die These, dass sich unter politischen Wettbewerbsverhältnissen, die in Ostdeutschland zweifellos vorhanden waren, effiziente Strukturen durchsetzen (D. North 1988 und 1992), kann im ostdeutschen Fall gewissermaßen im Zeitraffer geprüft werden.

Der Institutionentransfer war anfänglich von der Vorstellung geleitet, im Westen bewährte Problemlösungsmuster wie das Tarifvertragswesen, Instrumente der regionalen Strukturpolitik und der Arbeitsmarktpolitik, das soziale Sicherungssystem, das Ausbildungswesen usw. seien zur Bewältigung der ostdeutschen Probleme gleichermaßen geeignet. Diese Vorstellung bestimmte bis ins Jahr 1993 die Vereinigungspolitik. Erst danach begann unter dem Eindruck einer ökonomischen Vereinigungskrise ein Umdenken, das in der Debatte um den Erhalt „industrieller Kerne", in einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik und in der Erosion des Flächentarifvertrags zugunsten betrieblicher Tarifregelungen erkennbar wurde.

Gerade auf dem Arbeitsmarkt konnten die westdeutschen Regelungsstrukturen dem Druck des nun offenen, der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzten Marktes nicht standhalten. Insbesondere die Institution des Flächentarifvertrages geriet unter Anpassungsdruck. Eine wachsende Zahl von Unternehmen ging nach 1993 dazu über, Vergütungen „unter Tarif“ zu zahlen. Nach einer DIW-Umfrage von Anfang 1998 gaben nur noch 20 Prozent der ostdeutschen Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe an, dass sie einem tariffähigen Arbeitgeberverband angehören. In Westdeutschland waren es über 50 Prozent. Daraus folgt, dass sich marktregulierende Institutionen in offenen Volkswirtschaften nicht dauerhaft gegen die Kräfte des Marktes behaupten können.

Zweifellos waren die sektoralen *Governance-Institutionen* des Jahres 1990 vielfach ungeeignet, die ostdeutschen Probleme zu lösen. Daraus resultierten Anpassungserfordernisse, die sektoral variierten und sich den beteiligten Akteuren je nach ihrer Interessenposition als Chance oder Bedrohung darstellten. Die Übertragung des gesamten, gegenüber den Aufbaujahren der Bundesrepublik höchst kompliziert gewordenen westdeutschen Wirtschafts- und Sozialrechts war in vieler Hinsicht für den Aufbau Ost hinderlich. Der sächsische Innenminister Eggert (1994: 23) schrieb: „Wenn die Bundesrepublik Deutschland 1955 die Gesetzlichkeiten des Jahres 1993 gehabt hätte, dann hätte Ludwig Erhard noch so viele Zigarren rauchen können – der Wirtschaftsaufschwung wäre nie gekommen“. Der Institutionentransfer und mit ihm die Übertragung herkömmlicher Problemlösungen auf neue Sachverhalte gilt heute als Grund für eine ökonomische Vereinigungskrise, die ab 1992 die Politik des Aufbaus Ost bestimmen sollte. Die Probleme der marktwirtschaftlichen Transformation waren offenbar nicht nur ökonomisch etwa durch Produktivitätsrückstände und den Zusammenbruch der Ostmärkte verursacht, sondern ebenso auf untaugliche politisch-institutionelle Steuerungsmechanismen zurückzuführen.

Die Frage, warum der Institutionentransfer in einigen Sektoren besser gelang als in anderen, ist von mehr als praktischem Interesse. Ihre Beantwortung lässt Aufschlüsse darüber erwarten, welche Variablen in welcher Weise auf die Konstitution ökonomischer Sektoren einwirkten. Die empirische Analyse sektoraler Variationen im ostdeutschen Transformationsprozess kann zum Verständnis des Wechselverhältnisses von politischer Gestaltung und ökonomischer Eigendynamik beitragen.

2 Sektorale Transformationen in Ostdeutschland

Als „Sektor“ bezeichnen wir einen institutionellen Handlungsrahmen für politisch-ökonomische Austauschbeziehungen, der sich um eine Klasse von Gütern oder Dienstleistungen gebildet hat. Entsprechend können Sektoren durch gemeinsame Regelsysteme, bestimmte Leistungsstrukturen und Grenzverläufe bestimmt werden. Im Folgenden verwende ich den Begriff *Leistungsstruktur* zur Bezeichnung für „alle Einrichtungen, die unmittelbar der Erbringung der Leistung eines Sektors dienen“. (R. Mayntz/F. Scharpf 1995: 17). Zur Struktur der Leistungserstellung zählen unter anderem Marktstrukturen (Zahl der Marktteilnehmer und ihre Organisationsformen),

die die Art der Leistungsfinanzierung (Marktpreise, Beiträge, Gebühren, Steuern), Merkmale der bereitgestellten Güter (homogene, diversifizierte, leicht oder schwer transportierbare etc.) und des Konsums (individuelle oder kollektive Nachfrage, subventionierte Inanspruchnahme etc.) bestimmen. Im Wesentlichen wird die Leistungsstruktur durch technische und ökonomische beziehungsweise finanzielle Akteurbeziehungen bestimmt, während mit *Regelungsstrukturen* die politisch-institutionelle, insbesondere rechtliche und soziopolitische, d.h. von wechselseitigen sozialen Verpflichtungen der Akteure bestimmte Konstitution von Sektoren gemeint ist.

Die Sektordefinition der amtlichen Statistik weicht von dieser Sicht insofern ab, als sie gleichartige Güter und Dienstleistungen nach einem hierarchischen Klassifikationssystem aufsteigend von einzelnen Produkten über Produktgruppen bis hin zu Branchen zusammenfasst.[2] Auf dieser Grundlage ermittelt sie Daten, etwa zur Sektorgröße gemessen an Beschäftigung, Produktionsvolumen, Investitionen und Wertschöpfung. Misst man den sektoralen Strukturwandel auf der bereits relativ abstrakten Branchenebene an der Entwicklung der Beschäftigung, so sind für die neuen Bundesländer bereits in den ersten Jahren nach der deutschen Vereinigung dramatische Veränderungen in einigen Sektoren sowie insgesamt eine erstaunliche intersektorale Variabilität festzustellen. Grob unterteilt können auf Basis einer Reihe von Fallstudien zu sektoralen Transformationsprozessen (R. Czada/G. Lehmbruch 1998) fünf Gruppen von Wirtschaftssektoren mit je eigener Transformationstypik unterschieden werden: großtechnische Infrastruktursektoren (T. Robischon 1998; M. Richter 1998 und K. König/J. Heimann 1998); Dienstleistungsbranchen (A. Caragiuli 1998; H. Jacobsen 1998 und A. Kapitza 1998), die verarbeitende Industrie und die Grundstoffindustrie (R. Czada 1998b) sowie der Agrarsektor (G. Lehmbruch/J. Mayer 1998).

Der marktwirtschaftliche Umbau der *Dienstleistungssektoren* Handel und Banken verlief rasch und beinhaltete im Wesentlichen eine Gebietserweiterung für die westdeutschen Anbieter. Soweit Änderungen der Leistungsstruktur eintraten, waren sie nicht in erster Linie vereinigungsbedingt: Wenn sich etwa der Handel in Einkaufszentren und bevorzugt in Randgebieten der Städte ansiedelte, so war dies keine ostdeutsche Eigenheit, sondern die Ausweitung einer Marktentwicklung, die so auch auf Westdeutschland zutrifft. Die Investoren konnten allerdings diesem Trend in den neuen Bundesländern ungehemmt folgen, während sie in Westdeutschland mit politischem Widerstand der Kommunen rechnen mussten. Die Ursache veränderter Leistungsstrukturen lässt sich insofern nicht sektoral isolieren, sondern hängt mit Veränderungen in anderen Transformationsfeldern wie etwa dem der Kommunalverwal-

2 In der amtlichen Statistik werden die sozialen Strukturen, die den Sektor als Handlungszusammenhang konstituieren, nicht passgenau erfasst oder – selbst wo dies gelänge – zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt eingefroren. Gleichwohl ergibt sich aus statistischen Größenveränderungen von Sektoren ein brauchbarer Indikator für das Ausmaß und die Entwicklungsrichtung wirtschafts- und sozialstruktureller Anpassungsprozesse.

tung zusammen (vgl. H. Jacobsen 1998).[3] Die Dienstleistungswirtschaft der neuen Bundesländer konnte insgesamt einen starken Beschäftigungszuwachs verzeichnen.

Großtechnische Infrastruktursektoren wie Telekommunikation, Energieversorgung, Wasserwirtschaft stellen quasi-öffentliche, weitgehend netzgebundene Güter bereit. Sie sind vergleichsweise staatsnah organisiert.[4] Regulative Vorgaben, öffentliche Direktbeteiligungen und vor allem die kartellförmige Selbstorganisation eröffneten zum Beispiel im Energiesektor die Möglichkeit von Verhandlungen, die in vielen Industriesektoren nicht gegeben war (vgl. M. Richter 1998). Noch interventionsfreundlicher sind reine Monopolstrukturen wie der Kalibergbau, dessen Transformation durch einen einzigen umfangreichen Privatisierungsvertrag der Treuhandanstalt mit dem westdeutschen Unternehmen „Kali und Salze" geregelt wurde. Wie der Dienstleistungssektor profitierten im Übrigen die Infrastruktursektoren von einer ihnen eigenen regional und lokal gebundenen Nachfrage (M. Wegner 1996: 18). Die Unternehmen mussten vor Ort investieren, um ihre Kunden bedienen zu können. Die Infrastruktursektoren der neuen Bundesländer hatten insgesamt kaum Beschäftigungseinbußen zu verzeichnen, jedenfalls keine größeren anteilsmäßigen Verluste als in Westdeutschland.

Zu den staatsnahen Infrastruktursektoren zählen auch die *sozialen Sicherungssysteme* und das *Bildungswesen*. In beiden Fällen gab es westdeutsche Akteure, die in der Vereinigungssituation die Gelegenheit einer für überfällig erachteten Reform erkannten und sich dagegen aussprachen, in der Bundesrepublik bekannte Systemmängel unreflektiert auf die DDR zu übertragen. Im Frühjahr 1990 gab es Pläne, die auf eine Neuordnung der Sozialversicherung, auch in der Bundesrepublik hinausliefen (P. Manow 1994: 41–44). Erratische Strategieformulierungen kennzeichneten insgesamt diese Debatte, die letztlich zu einer von allen maßgeblichen westdeutschen Akteuren verfolgten Politik des Status Quo Erhaltes führen sollte.

Ähnliche Umorientierungen sind auch im *Forschungssektor* zu beobachten, wo die westdeutschen Akteure spätestens dann, als sie ihre eigene Identität und Integrität gefährdet sahen, die vollständige Umstrukturierung des ostdeutschen Forschungssystems nach westdeutschem Muster betrieben haben (R. Mayntz 1994: 52–77; 1998). Die heraufziehende Vereinigungskrise hat die sektoralen Reformdebatten nicht verschärft, sondern zusätzlich auf hergebrachte Problemlösungen ausgerichtet. Am Ende standen allenfalls minimale Anpassungen, von denen die institutionelle Identität der sektoralen Steuerungsmuster kaum tangiert wurde.

---

3 Im Handel hat sich die weltweit in der Ausbreitung begriffene Strategie des „lean selling" in kooperativen Handlungssystemen und filialisierten Großunternehmen so stark durchgesetzt, daß Ostdeutschland inzwischen zum Vorbild für eine sektorale Reorganisation Westdeutschlands geworden ist. Dies ist ein marktstrategisches Konzept, das sich durchsetzte, weil die Kommunen ein exzessives Flächenwachstum in Randlagen nicht nur geduldet, sondern vielfach auch gefördert haben (vgl. H. Jacobsen 1998).

4 Die Charakterisierung ihrer Produkte als quasi-öffentliche Güter ist nicht in erster Linie technisch gemeint, wie es die Theorie „natürlicher Monopole" nahe legt. Sie gründet vielmehr in einem öffentlichen Versorgungsauftrag, gesetzlich niedergelegten Kontrahierungszwängen und einer regulativen Staatsaufsicht, mit denen die Politik auf dem Entscheidungsweg in private Verfügungsrechte zugunsten von Konsumenten eingreift.

Ähnliches gilt für die Transformation der *Hochschulen*. Viele ostdeutsche Hochschulen orientierten sich – unterstützt von westdeutschen Gastprofessoren und Leihbeamten – spontan am bundesdeutschen Modell, noch ehe von Landesregierungen, Wissenschaftsrat, Fachverbänden und Fakultätentagen Weisungen und Empfehlungen ausgingen. Zentral koordiniert und gegen den Willen der Betroffen verlief dagegen die Angleichung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Während der Einigungsvertrag das in Länderkompetenz liegende Hochschulwesen ausklammerte, schreibt er zu der vom Bund mitfinanzierten außeruniversitären Forschung vor, die Akademie der Wissenschaften der DDR aufzulösen und nur erhaltenswerte Institute in die bundesdeutsche Struktur einzubauen. Staatsnahe Sektoren wurden also auch dann nach dem Prinzip des Institutionentransfers umgebaut, wenn dies den meisten Betroffenen wenig attraktiv erscheinen musste – allerdings unter der Voraussetzung, dass die westdeutschen Akteure durch ihr gemeinsames Vorgehen diesen Prozess steuern konnten. Diese Möglichkeit war wiederum durch die in Ost und West vorgefundenen sektoralen Handlungs- und Koordinationskapazitäten politisch-institutionell bedingt.

Ein Gegenbeispiel, das uns den gegen westdeutsche Interessen erwirkten Erhalt ostdeutscher Eigenheiten vor Augen führt, bietet der *Agrarsektor*. Die genossenschaftliche Agrarverfassung blieb in den neuen Bundesländern weitgehend erhalten, während sich das westliche Ideal des bäuerlichen Familienbetriebs nicht auf breiter Front etablieren konnte. Hier sprachen situative Bedingungen, insbesondere die Produktivitätsvorteile der Großlandwirtschaft, sehr frühzeitig gegen die Übernahme des westdeutschen Modells. Dazu gehörte auch die offenbar geringe Neigung, allfällige Vorteile arbeitsteiliger Produktion zugunsten kleiner, zum Überleben kaum ausreichender Hofgrößen aufzugeben. Hinzu kam, dass der Deutsche Bauernverband, die politischen Parteien, Regierungen und Verwaltungen – gestützt auf das deutsche Gesellschaftsrecht, insbesondere das Genossenschaftsrecht – der Zerschlagung von korporativem Eigentum zugunsten individueller Ansprüche entgegengewirkten.

In krassem Gegensatz dazu stehen *marktnahe Industriesektoren* wie der Maschinenbau sowie marktnah organisierte, einer kollektiven Mengenregulierung unterworfene, so genannte „*sensible Branchen*“ wie die Stahl- und Schiffbauindustrie. Sie produzieren Güter, die weltweit gehandelt werden und nach Vorstellungen der Treuhandanstalt die Exportbasis der neuen Bundesländer bilden sollten. Ihr Umbau hatte zum Ziel, vergleichsweise ineffiziente Unternehmens- und Sektorstrukturen so zu modernisieren, dass sie im globalen Wettbewerb bestehen konnten. Die Transformationsaufgabe der Treuhandanstalt bestand zunehmend darin, nicht nur private, sondern in erster Linie überlebensfähige Unternehmen zu schaffen. Das ehrgeizige Ziel eines raschen industriellen Aufholprozesses ist indessen – wenn man die Diskrepanz von Erwartung und Erfolg intersektoral vergleicht – von allen Transformationszielen am wenigsten erreicht worden (L. Hoffmann 1993; M. Wegner 1996; P. Welfens 1996). Die marktnahen Industriesektoren verzeichneten gravierende Beschäftigungsverluste, die bis zur Mitte des Jahrzehnts allenfalls durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingedämmt werden konnten.

Die *Grundstoffindustrien* zeigen ein uneinheitliches Bild. Während der Bestand der Stahlindustrie gemessen an ihren ungünstigen Ausgangsbedingungen in einem erstaunlichen Ausmaß erhalten wurde, sind im Kalibergbau etliche Standorte geschlossen worden. Hohe Beschäftigungseinbußen hatte zwar auch der *Agrarsektor* zu verzeichnen. Zu großen Teilen ist dies allerdings auf die Auslagerung von Agrardienstleistungen wie Reparaturarbeiten oder von Sozialeinrichtungen aus den landwirtschaftlichen Betrieben zurückzuführen. Darüber hinaus ist die ostdeutsche Landwirtschaft der einzige *produzierende* Sektor, in dem sich frühzeitig ein nachhaltiger ökonomischer Transformationserfolg abzeichnete.

Insgesamt zeigen die Transformationsverläufe in Ostdeutschland selbst innerhalb benachbarter Wirtschaftszweige der verarbeitenden Industrie starke Unterschiede, die das Bild eines einheitlichen Überganges in marktwirtschaftliche Verhältnisse verblassen lassen. Im den nächsten Abschnitten versuche ich die wesentlichen Erklärungen für diese Unterschiede und dabei den Stellenwert politischer, ökonomischer und institutioneller Erklärungsfaktoren vergleichend darzustellen.

3 Besonderheiten der Industrietransformation

Der industrielle Umbau unterscheidet sich wesentlich von anderen sektoralen Transformationspfaden. Neben gemeinsamen Merkmalen, die im Vergleich zu staatsnahen Sektoren besonders hervortreten, gibt es erhebliche Differenzen zwischen einzelnen Industriezweigen. Dies lässt sich bereits durch einen kurzen Blick auf einige statistische Größen feststellen. Misst man den sektoralen Strukturwandel an der Entwicklung der Beschäftigung so sind für die neuen Bundesländer in den ersten drei Jahren nach der deutschen Vereinigung dramatische Veränderungen in einigen Sektoren sowie insgesamt eine erstaunliche intersektorale Variabilität festzustellen. Die Besonderheit der Industrietransformation zeigt sich am deutlichsten an Größenveränderungen im Vergleich zum Staatssektor und staatsnahen Sektoren (Tabelle 1).

Die Übersicht zeigt die bereits in einer frühen Transformationsperiode besonders hohen Beschäftigungsverluste einzelner Branchen des verarbeitenden Gewerbes, einen moderaten Abbau im Staatssektor und Zugewinne in privaten Dienstleistungssektoren. Weitere Indikatoren wie Produktionsvolumen, Wertschöpfung und Ertragslage bekräftigen den Eindruck einer für die meisten Industriebranchen abwärts gerichteten Entwicklung, die von den Betroffenen im Osten als „Plattmachen" bezeichnet wurde. Besonders „die einstigen Vorzeigebranchen der DDR-Wirtschaft im Investitionsgüter – und Chemiebereich mussten beispiellose Einbußen hinnehmen" (M. Wegner 1996: 18) – und dies bei Bruttoanlageinvestitionen, die seit 1990 beständig von 45 Prozent auf über 60 Prozent des Bruttoinlandproduktes (1995) gestiegen sind:

> „Die Produktionslücke, das heißt der Abstand zwischen den Gesamtausgaben für Investitionen und Verbrauch der heimischen Gesamtproduktion, dem BIP, lag zuletzt bei gut 220 Milliarden DM. Diese Summe entspricht dem Ressourcen- und Kaufkraftvolumen, das pro Jahr aus den alten Bundes-

ländern und dem Ausland in die neuen Bundesländer transferiert wurde. Oder anders ausgedrückt: Das in den neuen Bundesländern erstellte Bruttoinlandsprodukt deckt noch nicht einmal die Ausgaben für den privaten und staatlichen Konsum“ (M. Wegner 1996: 16).

Marktnähe hatte indessen nicht generell sektorale Schrumpfungsprozesse zur Folge. In einigen marktnahen Sektoren ging die Eingliederung der neuen Bundesländer in die herkömmliche Struktur der Bundesrepublik rasch und reibungslos vonstatten. Ein Beispiel ist der *Bankensektor* (vgl. A. Caragiuli 1998). Für die Geldwirtschaft bedeutete die Vereinigung von Anfang an eine willkommene und vor allem kostengünstige Markterweiterung. Anders als in der Industrie mussten hier nicht Milliardeninvestitionen in einen unsicheren Markt getätigt werden. Im Rahmen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurden drei Monate vor der staatsrechtlichen Vereinigung schlagartig 40 Mrd. DM in der damals noch existierenden DDR in Umlauf gebracht. Dies ging nicht ohne die Mithilfe westdeutscher Geschäftsbanken. Ihre Ausdehnung in den Osten kam einer öffentlichen Aufgabe gleich. Sie war zudem – gemessen am Kauf eines produzierenden Treuhandunternehmens – risikolos. Auf dem Geldsektor konnten sich die Banken einerseits ihrer Kundschaft sicher sein. Und sie hatten andererseits weder ostdeutsche noch internationale Konkurrenz zu fürchten. Daher haben sich lediglich die Leistungsstrukturen – die Marktaufteilung zwischen den Banken und Bankengruppen – geändert. Spätere Anpassungen der Regelungsstruktur – der Selbstregelungsmechanismen und der staatlichen Bankenaufsicht – sind von der Internationalisierung der Finanzmärkte ausgegangen, nicht aber von der deutschen Vereinigung (vgl. den Beitrag von S. Lütz in diesem Band).

In einigen Sektoren konnten sich die westdeutschen Governance-Muster nicht oder unvollständig durchsetzen. Dies betrifft neben dem Agrarsektor vor allem den Energiesektor. Während die agrarpolitischen Leitbilder zwischen Ost und West differierten, verliefen die Konfliktlinien im Energiesektor quer zur Ost-West-Differenz zwischen der kartellierten Großenergiewirtschaft mit ihrem Verbundkonzept und Stadtwerken beziehungsweise kleinräumigen Versorgungskonzepten. Die Transformation des *Energiesektors* war vom Gegensatz zwischen dem Leitbild einer großtechnischen Verbundwirtschaft und dem einer dezentralen Stromversorgung gekennzeichnet (M. Richter 1998). Die „Stromverträge“ vom August 1990 versprachen zunächst den westdeutschen Marktführern eine Monopolstellung, die – anders als in Westdeutschland – von der Elektrizitätserzeugung bis zur Steckdose reichen sollte. Das parallel entstandene Kommunalvermögensgesetz der letzten DDR-Regierung verkörperte dagegen das Leitbild einer Stromversorgung als öffentliche, kommunale Aufgabe. Der aus diesem Gegensatz resultierende „Stromstreit“ konnte angesichts der verworrenen Rechtslage nur in einen, von Bundesverfassungsrichtern arrangierten Kompromiss münden, nach dem die Städte die örtlichen Energieanlagen erhalten, damit aber nicht mehr als 30 Prozent des in ihren Netzen verteilten Stroms selbst erzeugen dürfen, der Rest muss von regionalen Elektrizitätsversorgern bezogen wer den. „Damit sollte die Überlebensfähigkeit der Regional-EVUs und der Absatz des Braunkohlestroms aus der Verbundstufe gesichert werden“ (M. Richter 1998: 123).

Tabelle 1 Beschäftigungsveränderungen ausgewählter Sektoren (Beschäftigte in Tausend)[a]

		West	Ost
Maschinenbau	1990	1.072,0	418,0
	1994	880,8	79,8
Elektrotechnik	1990	1.109,0	277,0
	1993	945,4	61,3
Landwirtschaft	1989	662,7	889,0[b]
	1993	579,3	196,2
Chemieindustrie	1990	606,0	161,0
	1993	557,3	107,6
Öffentlicher Dienst	1991	3.272,0	675,6
	1994	3.277,0	565,7
Handel	1990	3.047,0	675,0
	1994	3.267,0	581,0
Gesundheitswesen	1990	195,3	42,5
	1993	216,9	43,1
Banken	1990	645,2	52,0
	1993	684,6	69,5

a Aufsteigend von der Branche mit dem höchsten Beschäftigungsverlust im jeweils angegebenen Zeitraum (meist zwischen 1990 und 1993). Die Daten sind aufgrund unterschiedlicher Sektorabgrenzungen und Erhebungsmethoden zwischen Ost und West sowie zwischen den Branchen nicht exakt vergleichbar. Sie zeigen aber die stark variierende Sektorentwicklung in den neuen Bundesländern sowie die Gewinner und Verlierer dieses Prozesses in der ersten, vom Institutionentransfer geprägten Transformationsphase sehr deutlich. Die Daten zum öffentlichen Dienst umfassen die Beschäftigten bei Ländern und Gemeinden der neuen Bundesländer, die zum Handel den Groß- und Einzelhandel.

b Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG).

Quellen: Öffentlicher Dienst: H. Wollmann (1996: 98,99,104); sonst: StBA Jahrbücher 1991, 1994, 1995. Aus Vereinheitlichungsgründen wurden soweit möglich Daten des Statistischen Bundesamtes zugrundegelegt (Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, telefonische Auskünfte der Fachreferate), auch wenn andere Institutionen detailliertere Angaben enthalten. So veröffentlichte das Institut der Deutschen Wirtschaft eigene Daten zur Beschäftigung in den Sektoren Maschinenbau und Elektrotechnik, die für die neuen Bundesländer von denen des Statistischen Bundesamtes gravierend abweichen. Nach IW-Angaben waren 1993 im Maschinenbau der neuen Bundesländer nur noch 38.300(!) und in der Elektroindustrie nur noch 61.300(!) Arbeitnehmer beschäftigt. Die Abweichung ist unter anderem dadurch begründet, dass das IW Arbeitnehmer in Beschäftigungsgesellschaften nicht mitzählt.

Der Elektrizitätssektor steht in engem Zusammenhang mit der Braunkohleverstromung in Ostdeutschland. Während die Stadtwerke Importgas als Primärenergie nutzen wollten, musste die an der Privatisierung reicher Braunkohlevorkommen im

Lausitzer Becken interessierte Treuhandanstalt die Braunkohleverstromung unterstützen. Die Treuhandanstalt hat daher im Verein mit der von westdeutschen Großenergieerzeugern gehaltenen Vereinigte Energiegesellschaft (VEAG) und mit der Industriegewerkschaft „Bergbau und Energie“ auf langfristige Lieferverträge der Städte mit der Stromwirtschaft hingewirkt. In diesem Verhandlungssystem spielten regionalwirtschaftliche, sozial- und arbeitsmarktpolitische Erwägungen eine wichtige Rolle.

Vor allem dort, wo Großbetriebe ganze Industrieregionen prägten, zwangen sozial- und arbeitsmarktpolitische Gründe zum Erhalt und Ausbau von Produktionsstätten, die im Westen seit langem als Niedergangsindustrien gegolten hatten. So genannte „Industrielle Kerne“ an den Standorten der *Stahl- und Werftenindustrie* sowie der Braunkohlenchemie wurden unter Einsatz außergewöhnlicher öffentlicher Mittel so weit modernisiert, dass sie künftig marktfähig sein könnten, wenn die marktwirtschaftliche Transformation in Ostdeutschland und in den übrigen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten insgesamt zum Erfolg führen würde. Allein in Eisenhüttenstadt ist in einem mit einer Milliarde DM aus öffentlichen Mitteln geförderten High-tech-Stahlwerk langfristig eine Kapazität von 2 Mio. Tonnen Warmbandstahl pro Jahr geplant, die nur dann ausgelastet sein wird, wenn eine expandierende Wirtschaft in Ost- und Mitteleuropa als kaufkräftiger Nachfrager auftritt. Dies freilich steht außerhalb der Einwirkung deutscher Politik, wenngleich die Bemühungen der Bundesregierung um die Assoziierung und Aufnahme postsozialistischer Reformstaaten in die Europäische Union auch vor diesem Hintergrund zu sehen sind.

Im industriellen Bereich war eine eklatante Abweichung der Regelsysteme – Gesellschaftsrecht, Managementpraktiken, Steuerveranlagung, Sozialrecht etc. – zu überbrücken. Die Distanz zwischen Sozialismus und Kapitalismus war hier größer als in vielen Teilen der Staatsverwaltung einschließlich Bahn, Post- und Fernmeldewesen. Während sich die Reichsbahn technisch und ablauforganisatorisch aufgrund gemeinsamer Traditionsbestände problemlos in die Bundesbahn einfügen ließ, mussten Industrieunternehmen allein in ihren betriebliche Abläufen radikal umstrukturiert werden. Wäre die Vereinigung nach der Privatisierung von Bundesbahn, Post und Fernmeldeverwaltung gekommen, hätten sich diese Transformationen aufgrund der dann größeren Abweichungen zwischen Ost und West nicht so problemlos bewältigen lassen.

Zum materiellen Erfolg der Transformation einzelner Industriebranchen ist zusammenfassend festzustellen: Exportorientierte Industrien, insbesondere des Investitionsgütersektors und jener Sektoren, die am stärksten in die Arbeitsteilung der sozialistischen Staaten eingebunden waren, erlitten einen bis zum vollständigen Zusammenbruch reichenden Abbau von Produktion und Arbeitsplätzen (vgl. R. Hickel/ J. Priewe 1994). Als erfolgreich erwies sich demgegenüber der marktwirtschaftliche Umbau in Branchen, die für regionale Märkte produzieren: Landwirtschaft, Nahrungs- und Genussmittel, Baugewerbe, örtliche Dienstleistungsproduktion (M. Wegner 1996: 18). Hier spielen ökonomische Erklärungsfaktoren, insbesondere der Zusammenbruch früherer Märkte (Maschinenbau), Produktivitätsrückstände der

Schwerindustrie (Chemie, Mineralöl) sowie Produkteigenschaften (homogen, diversifiziert, Massen- oder Veredelungsprodukt, haltbar, verderblich, leicht oder schwer transportierbar) eine nicht zu unterschätzende Rolle.

4 Regionalförderung: Politik gegen den Markt

Die Probleme sektoraler Transformation und regionaler Marktschaffung waren in Ostdeutschland eng verknüpft. Der Grund liegt in der räumlichen Konzentration der Problembranchen Stahl, Werften und Chemie. Selbst Branchen wie der Maschinenbau, deren Betriebsstätten über ein größeres Gebiet verteilt waren, bildeten regionale Cluster, die häufig von einem Großkombinat beherrscht waren.[5] Die DDR-Wirtschaft besaß eine auf die Erfordernisse der Planwirtschaft zugeschnittene räumliche Verflechtungsstruktur. Anders als die funktionale, von technischen Verfahren, Produkteigenschaften und Marktbeziehungen bestimmte Branchengliederung der Bundesrepublik war sie in Segmente aufgeteilt, deren Austausch untereinander begrenzt blieb. Die hierarchische Zuordnung von Betrieben zu Kombinaten und Industrieministerien verhinderte autonome Netzwerkbildungen auf regionaler Ebene. So kam es, dass aufgrund bürokratischer Segmentierung räumliche Verbundvorteile oft nicht wahrgenommen werden konnten. Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt hat diese Probleme nicht gelöst, sondern teilweise sogar verschärft.

Privatisierte Ex-Treuhandunternehmen beziehen bis heute einen großen Teil ihrer Vorleistungen von außerhalb der Region, häufig von Muttergesellschaften im Westen. „Zulieferungen aus der näheren Umgebung beschränken sich vorwiegend auf transportkostenintensive Rohstoffe, Bauleistungen und einfache Dienstleistungen. Es bildeten sich kaum Cluster zwischen Unternehmen einer gleichen oder einer verwandten Branche. Nach allem, was man weiß, betrifft dies auch die agglomerationsintensiven Branchen wie die chemische Industrie oder die Automobilindustrie" (DIW et al. 1999: 107–108). Vergleich man dies mit den ambitiösen Projekten, zum Beispiel im Chemiedreieck oder in Eisenhüttenstadt durch entsprechende Privatisierungs- und Fördermaßnahmen regionale Wachstumszentren zu schaffen, so wird deutlich, dass politische Marktschaffung dort besonders rasch auf Grenzen stößt, wo sie das Verhalten der Marktteilnehmer direkt, d.h. nicht nur über institutionelle Kontextbedingungen, zu steuern sucht (vgl. H. Kern/C. Sabel 1993).

Anders als zunächst erwartet, garantierte die mit hohen Fördermitteln betriebene Ansiedlung von internationalen Großinvestoren keineswegs den Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen. Dies lag nicht zuletzt daran, dass örtliche Zulieferbetriebe,

5 Der ostdeutsche Maschinenbau erwies sich als besonders problematisch für staatliche Fördermaßnahmen. Seine Leitung war im Unterschied zu anderen Branchen auf mehrere Industrieministerien verteilt. Diese heterogene Struktur setzte sich in der Treuhandanstalt fort, in der verschiedenste Abteilungen mit der Privatisierung der Maschinenbauunternehmen betraut waren. Rigorose Entflechtungsmaßnahmen der Maschinenbaukombinate, die diesen Sektor mit der klein- und mittelbetrieblich dominierten westdeutschen Leistungsstruktur kompatibel machen sollten, erschwerten zusätzlich eine der Stahl- und Chemieindustrie ähnliche Förderung von Großinvestitionen.

sofern vorhanden, die Anforderungen dieser Großbetriebe in Bezug auf Qualität, Zuverlässigkeit und Preis nicht erfüllen konnten (DIW et al. 1999: 123). Hier hätte auch eine konsequente Mittelstands- und Qualifikationsförderung nicht in kurzer Zeit die nötigen Voraussetzungen schaffen können, da lange nicht klar war, welche Spezialisierungsstrukturen sich am Markt herausbilden würden. Das Problem besteht selbst in den wenigen Erfolgsregionen. Die Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute rät, die Erwartungen, die mit der Ansiedlung großer Halbleiterfabriken in Dresden anfangs verbunden waren, deutlich zurückzunehmen. Die große Zahl von mehreren Tausend Arbeitsplätzen könne nicht darüber hinwegtäuschen, dass es weder in der Region noch anderswo in Deutschland kompetente Zulieferunternehmen für Rohstoffe und Ausrüstungen gebe. Insofern würden kapitalintensive Investitionen keineswegs vor Krisen schützen. Entscheidend sei die Vernetzung mit anderen Unternehmen, die den Großinvestor an den Standort bindet (DIW et al. 1999: 123).

In der massiven Förderung kapitalintensiver Großprojekte liegen Erfolg und Tragik des Aufbaus Ost eng beieinander. Einerseits gelang es, großindustrielle Sektoren wie die Chemie-, Mineralöl- und Stahlindustrie, die zu DDR-Zeiten im Vergleich zum Westen die schlechteste Produktivität aufwiesen, zu Gewinnern im Preiswettbewerb zu machen, während sich die Wettbewerbsposition von DDR-Vorzeigebranchen ständig verschlechterte (DIW et al. 1999: 103). Andererseits blieben die Beschäftigungseffekte der höchst kapitalintensiven Branchen bescheiden. Die bevorzugte Förderung kapitalintensiver Großprojekte behinderte die Entwicklung lebensfähiger, auf Humankapital und dienstleistungsintensiven Produkten basierender Industriestrukturen (H. Klodt 2000).

Der Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz erreicht in den kapitalintensiven Industrien Ostdeutschlands das Mehrfache der westdeutschen Durchschnittswerte. In den weniger kapitalintensiven und auch weniger geförderten Branchen Maschinenbau, Elektroindustrie, Präzisionsinstrumente, Möbelherstellung etc. liegt dagegen die Kapitalausstattung ostdeutscher Betriebe regelmäßig unterhalb westdeutscher Standards. Dabei hätten positive Arbeitsmarkteffekte gerade von diesen beschäftigungsintensiven Zweigen ausgehen können. Die Kosten eines Arbeitsplatzes in der ostdeutschen Mineralölindustrie hätten ausgereicht, 12 Arbeitsplätze in der Metall verarbeitenden Industrie einzurichten.[6]

Wie kam es zur bevorzugten Förderung kapitalintensiver Industrien in Ostdeutschland? Zunächst wird man zur Beantwortung dieser Frage auf die generelle Strategie der Vereinigungspolitik verweisen müssen, Ostdeutschland nicht zu einem Niedriglohngebiet werden zu lassen. Experten der EU-Kommission hatten diesen Weg zunächst vorgeschlagen, weil er mit geringeren Transferleistungen verbunden gewesen wäre. In Anlehnung an das neokorporatistische Modernisierungs-

6 In der Mineralölindustrie liegt der Wert des Kapitalstocks pro Beschäftigtem in Ostdeutschland bei 2,55 Mio. DM, in Westdeutschland bei 1,35 Mio. DM. In der ostdeutschen Metallindustrie beläuft sich die Kapitalausstattung auf DM 157.000 pro Beschäftigtem im Osten und DM 193.000.- im Westen (H. Klodt 2000, Tab. 3).

programm des „Modell Deutschland“ (vgl. R. Czada 1998a) beharrten aber die maßgeblichen westdeutschen Akteure auf der Schaffung eines international wettbewerbsfähigen Hochlohnstandortes.

Die in Westdeutschland erprobte korporatistische Modernisierungspolitik, die Arbeitkräftefreisetzungen bewusst zugunsten von Produktivitätsgewinnen in Kauf nimmt, kann freilich die besondere Konzentration auf die rückständigsten und/oder kapitalintensivsten Branchen nicht erklären. Ebenso gut und effizienter hätte sich der Modernisierungsansatz auf den ostdeutschen Maschinenbau, die Elektroindustrie oder die Holzverarbeitung anwenden lassen. Das Argument, mit dem an altindustriellen westdeutschen Standorten erprobten Repertoire industrieller Krisenbewältigung sei zugleich eine Bevorzugung bestimmter Branchen verbunden, gilt deshalb nicht, weil zum Beispiel auch die Chemieindustrie in Ostdeutschland massiv gefördert wurde, die im Westen nie Teil neokorporatistischer Strukturpolitik gewesen ist. Eine befriedigende Erklärung der Industriepolitik im Aufbau Ost muss daher die räumliche Problemstruktur der betroffenen Branchen berücksichtigen.

Die 1992 einsetzende Debatte um den Erhalt „industrieller Kerne“ in Ostdeutschland betraf im Wesentlichen die Stahlstandorte, die Braunkohlereviere und die um Halle konzentrierte Chemieindustrie. Und hier waren politische Bestandszusagen in hohem Maße von sozial- und wahlpolitischen Erwägungen geleitet. Mit Ausnahme der Maschinenbaukombinate SKET (Magdeburg) und TAKRAF (Leipzig) gab es nur im Schiffbau, im Stahl- und Chemiesektor und Braunkohlenbergbau regionale Problemverdichtungen, die unmittelbare politische Intervention herausforderten. Mit den Großprojekten waren nicht nur die Treuhandanstalt, sondern die „Aufbaugruppe-Ost“ des Kanzleramtes und hochrangige Akteursnetzwerke (z.B. in der Werftenprivatisierung, R. Czada 1998b) befasst. Nicht selten hat der „Kanzler der Einheit“, Helmut Kohl, in diesen Fällen persönlich bis in das operative Vereinigungsmanagement hineinregiert. Diese industriepolitische Intervention kann durchaus als Politik gegen den Markt bezeichnet werden; zumal dann, wenn man frühzeitige Einwände von Sektorexperten in Rechnung stellt. So stemmte sich die westdeutsche Chemieindustrie vehement gegen den Aufbau neuer Raffineriekapazitäten in Ostdeutschland, das sich leicht mit bestehenden Überkapazitäten aus dem Westen versorgen ließ.

5 Determinanten sektoraler Transformationsprozesse

Der grobe Vergleich sektoraler Transformationsprozesse offenbart einige Faktoren, die Verlauf und Ergebnis wesentlich beeinflussten. Insgesamt scheinen sektorale Transformationspfade durch die folgenden Merkmale besonders geprägt zu sein:

1. Kongruenz beziehungsweise Abweichungen der sektorspezifischen Regelsysteme und Leistungsstrukturen in Ost und West;
2. spezifische Angebots- und Nachfragestrukturen, insbesondere der öffentlichen (staatsnahen) versus privaten (staatsfernen) Sektoren;

3. Abhängigkeit der Sektoren von überregionalen versus lokalen Märkten;
4. Verteilung der Verfügungsrechte auf westdeutsche und ostdeutsche Akteure
5. Attraktivität des westdeutschen Vorbilds für Ostdeutschland;
6. das Ausmaß regionalen sozialpolitischen Problemdrucks.

Demnach sind es vor allem Merkmale institutioneller *Regelungsstrukturen*, Eigenheiten der Leistungserbringung und der Nachfrage nach Leistungen, also *Marktstrukturen,* sowie die Verteilung von Eigentums- beziehungsweise *Verfügungsrechten* zwischen den Akteuren in Ost- und West, die Verlauf und Ergebnis von Transformationsprozessen prägen. Hinzu kommen kognitive Aspekte wie der Wunsch der ostdeutschen Bevölkerung nach Übernahme des westdeutschen Vorbilds und situative Faktoren wie etwa der sozialpolitische *Problemdruck.* Auch die letztgenannten Faktoren variieren nach Sektoren. So wurden die Kinderbetreuung (Vorschule) und die Organisation der Landwirtschaft in der DDR vielfach als dem Westen überlegen betrachtet; und der sozialpolitische Problemdruck hat sich in der Arbeitsmarktpolitik weit stärker ausgewirkt als in der Rentenpolitik.

Generell erbrachte die Forschung zu sektoralen Transformationsprozessen einige aufschlussreiche Ergebnisse(vgl. R. Czada/G. Lehmbruch 1998). Danach sind kongruente Regelsysteme und kompatible Leistungsstrukturen, wie sie zwischen Bundesbahn und Reichsbahn noch weitgehend zutrafen, dem Zusammenwachsen ebenso förderlich wie eine hohe Attraktivität des westdeutschen Vorbilds, eine hinreichende politische Steuerbarkeit der Prozesse und die lokale Begrenztheit von Märkten beziehungsweise die Immobilität sektoraler Güter. Je mehr diese Bedingungen gegeben sind, umso so rascher und reibungsloser verläuft die Anpassung an westdeutsche Standards. Dabei stören Inkongruenz und Funktionsmängel des westdeutschen Vorbildes den Institutionentransfer umso weniger, je mehr es sich um staatsnahe oder von lokalen Märkten bestimmte Sektoren handelt. Eine starke sektorale, zumeist ökonomisch verursachte Entwicklungsdynamik und die damit einhergehende Unsicherheit scheinen dagegen ebenso wie eine sektorspezifisch hohe Mobilität von Produktionsfaktoren und Gütern das Zusammenwachsen von Sektoren aufzuhalten. Bei solchen, von unmittelbarem Anpassungsdruck und hoher Handlungsunsicherheit gekennzeichneten Verläufen sind vermutlich langfristige Änderungen der sektoralen Regelsysteme (Governance) auch in Westdeutschland nicht auszuschließen.

Unter der vereinfachenden Annahme, dass die genannten Faktoren additiv wirken, ergibt sich für die den Transformationserfolg begünstigenden Voraussetzungen folgende Übersicht (Tab. 2). Es handelt sich um eine so genannte „Wahrheitstafel“, wie sie in der vergleichenden Analyse verwendet wird, um Fallgruppen herauszufiltern, die von spezifischen Variablenzusammenhängen geprägt sind. Sie hat die Form einer Datenmatrix, in der die additive Kombination von Variablenausprägungen zu einer Rangordnung der Fälle führt (vgl. C. Ragin 1994). Die Fälle werden über alle relevanten Variablen hinweg nach einer „Trifft zu – Trifft nicht zu“ Dichotomie klassifiziert. Im vorliegenden Fall verwende ich jedoch eine Trichotomie „Trifft voll zu – trifft teilweise zu – trifft nicht zu“. Damit lassen sich auch solche Sekto-

ren zuordnen, die zum Beispiel nicht eindeutig staatlich oder marktlich gesteuert werden, sondern wie der Elektizitätssektor gemischtwirtschaftlich organisiert sind.

Die in Tabelle 2 enthaltenen Erklärungsvariablen wurden aus zahlreichen Fallstudien gewonnen (R. Czada/G. Lehmbruch 1998). Nicht alle sind als gleichermaßen bedeutsam anzusehen. Die Ausprägung I der Variable „Öffentliches Angebot“ für die Sektoren Telekommunikation oder Schienenverkehr bedeutet zum Beispiel, dass deren Leistungen zum Zeitpunkt der Vereinigung durch staatliche Monopolunternehmen angeboten wurden. Die Ausprägung 1/2 für den Bankensektor besagt dagegen, dass dieser Sektor gemischtwirtschaftlich organisiert ist. Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass staatsnahe Sektoren ganz oben rangieren. Das heißt, sie besitzen günstige Voraussetzungen für einen raschen Institutionentransfer, während die weiter unten erscheinenden weitgehend marktgesteuerten Industriesektoren diese Merkmale nicht aufweisen. Welches sind diese Merkmale im Einzelnen?

Die „Wahrheitstafel“ ordnet Fälle nach dem Vorhandensein oder Fehlen von Eigenschaften. Dadurch entstehen Fallgruppen, die in den erklärenden Variablen eine jeweils ähnliche Kombination von Merkmalsausprägungen aufweisen. Dass es sich bei den untersuchten Variablen um maßgebliche Bestimmungsfaktoren von sektoralen Transformationsverläufen handelt, lässt sich neben dem Rückgriff auf detaillierte Sektorstudien durch einfache Plausibilitätsüberlegungen untermauern. Es handelt sich um Variablensets, die vor allem Staatsnähe, sektorale Leistungsstrukturen und Wettbewerbsfähigkeit, Präferenzen und Entscheidungsstrukturen operationalisieren.

Staatsnähe und kongruente Leistungsstrukturen lassen eine höhere Steuerbarkeit vermuten, während sozialer Problemdruck infolge mangelnder Wettbewerbsfähigkeit marktnaher Sektoren auf größere Steuerungsanstrengungen und materielle Hilfen des Staates unter gleichzeitig widrigen Steuerungsbedingungen hindeutet. Die Präferenzen der ostdeutschen Bevölkerung kamen im Fall der Ablehnung des Institutionentransfers nur dann zum Tragen, wenn sie von durchsetzungsfähigen korpo rativen Akteuren getragen waren, die über spezielle *Eigentumsrechte* verfügen konnten (G. Lehmbruch 1998). Der genossenschaftliche Agrarsektor mit dem in der Hand ostdeutscher LPG-Mitglieder verbliebenen Eigentumsrechten an Grund und Boden wäre dafür ein typisches Beispiel. Aber auch die aus dem Kommunalvermögensgesetz abgeleiteten Rechte der Kommunen auf einen Teil der Versorgungsinfrastruktur im Energiesektor und in der Wasserwirtschaft ist als ein ostdeutsches Verfügungsrecht zu werten. Damit verfügten die Städte und Gemeinden in der Auseinandersetzung mit der westdeutschen Energiewirtschaft über einen mächtigen Hebel zur Durchsetzung ihrer Ziele. Im Unterschied dazu befand sich nahezu das ganze Eigentum an der verarbeitenden Industrie in Treuhandbesitz und demnach unter der Verfügungsgewalt westdeutscher Akteure.

Auf der Basis von Fallstudien und Plausibilitätsüberlegungen kann die Validität des Konzepts geprüft werden. Das Erklärungsmodell wird bestätigt, wenn Sektoren mit ähnlicher Konfiguration der erklärenden Variablen Gemeinsamkeiten der Transformationsverläufe und -ergebnisse aufweisen – freilich mehr im Sinne einer analytischen Induktion (C. Ragin 1994: 97) denn als Ergebnis harter statistischer Testverfahren.

Tabelle 2 Bedingungsfaktoren sektoraler Transformationsprozesse

VARIABLEN / SEKTOREN	Staatsnähe / Regelungsstruktur: Öffentliche Anbieter (1990)	Öffentl. Nachfrage / administrierte Preise	Besondere staatliche Hilfen	Leistungsstruktur / Marktstruktur: Regional begrenzte private Nachfrage[a]	Leistungsstruktur kongruent (1990)	Angebot immobil	Arbeitsplätze regional konzentriert	Präferenzstruktur: Weststruktur attraktiv[b]	Konsens über Institutionentransfer	Entscheidungsstruktur: Keine Verfügungsrechte im Osten	Hierarchische Organisation[c]	Summe
Eisenbahn	1	1	1	1	1	1		1	1	½	1	9½
Telekommunikation	1	1	1	1	½	1		1	½	1	1	9
Hochschulen	1	1	1		½	1		½	1	1	½	7½
Energiewirtschaft	½	½	½	1		1	1	½	½	1		6½
Wasserwirtschaft	1	½	½	1	½	1		1	½		½	6½
Gesundheit	½	1	½	1		1		1	½	1		6½
Straßenbau		1	1					1	1	1	½	5½
Banken	½			1		1		1	1	1		5½
Handel / Kaufhäuser				1		1		1	1	1		5
Handwerk		½	½	1	½	1	½		1			5
Kali			½		1		1		1	1	½	5
Bauindustrie		½		1		1			1	1		4½
Schiffbau			1		½		1		1	1		4½
Stahl			1		½		1		1	1		4½
Chemie			1		½		1		1	1		4½
Industrieforschung		½	1						½	1	½	3½
Landwirtschaft		½	1	1								2½
Maschinenbau									1	1		2
Elektro									1	1		2
Textil									1	1		2

a Regional begrenzte im Gegensatz zu überregionaler Nachfrage.
b Aus ostdeutscher Sicht.
c Geringe Zahl von Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungskriterien sowie wenige Schlüsselentscheidungen.

Je staatsnäher, kongruenter und von sozialen Problemen belasteter ein Sektor ist, desto höhere Rangplätze ergeben sich in der „Wahrheitstafel“. Hohe Rangplätze sprechen für eine vergleichsweise rasche und reibungslose Eingliederung des Ost-Sektors in die für Westdeutschland typische sektorale Steuerungsstruktur und ihre eigentümlichen Entwicklungspfade. Interessanterweise finden sich hier Sektoren wie Telekommunikation, Schienenverkehr, Gesundheitswesen, die nach der Vereinigung starke Veränderungen erfahren haben. Die Privatisierung von Bahn und Post waren jedoch ebenso wie die Gesundheitsstrukturreform bereits in der früheren Bundesrepublik angelegt. Sie können daher nicht ursächlich der Vereinigung zugerechnet werden. Vielmehr kann der fast nahtlose Übergang der ostdeutschen Telekommunikations- und Verkehrsinfrastruktur in eine westdeutsche Sektorentwicklung, die ihrerseits erheblichem Wandel unterworfen ist, als Zeichen einer außergewöhnlichen politischen Steuerbarkeit dieser Sektoren in Ost und West gewertet werden.

Staatsnähe, tendenziell hierarchische Entscheidungsstrukturen und die Kongruenz technischer Leistungsstrukturen zum Zeitpunkt der Vereinigung haben offenkundig eine im Vergleich zu marktnahen Sektoren hohe Steuerbarkeit von Transformationsprozessen ermöglicht. Im Allgemeinen bedeutet dieser Verlauf deutliche *Ausbau- und Aufbauleistungen* gegenüber dem ostdeutschen Status Quo ante, gemessen etwa an Investitionsvolumen und Beschäftigungsentwicklung. Meist sind dies Sektoren, deren Transformation durch die Einigungsgesetzgebung und hierarchische Entscheidungsstrukturen schon frühzeitig bestimmt war.

Im mittleren Bereich der Wahrheitstafel sind die von lokaler Nachfrage abhängigen oder regional konzentrierten Sektoren in bunter Mischung anzutreffen. Ihre Zukunftsaussichten sind leidlich, entweder, weil sie günstigere, in der Regel auf lokaler Nachfrage basierende Nachfragebedingungen vorfinden oder weil Wettbewerbsnachteile durch großzügige Aufbauhilfen des Staates kompensiert wurden. Letzteres trifft vor allem auf regional konzentrierte Sektoren wie Stahl, Chemie und Schiffbau zu. Sie galten als „sensible Branchen“, weil Entlassungen größeren Ausmaßes die wenigen monostrukturellen Stahl- und Werftstandorte leicht zu sozialen Brennpunkten werden lassen konnten. Politische Bestandszusagen, können in diesen Fällen aus der Logik des Parteienwettbewerbs erklärt werden.

Dabei erreichen die ökonomisch begünstigten Dienstleistungssektoren – Banken, Handel, Handwerk – höhere Rangplätze und damit auch gute Voraussetzungen für eine rasche und weitgehend institutionelle Angleichung zwischen Ost und West. Hier war der Markt die treibende Kraft der Angleichung im Transformationsprozess. Auf den folgenden Rängen sind staatlich geförderte „sensible“ Krisenindustrien wie Schiffbau, Stahl und Chemie (regional konzentrierte industrielle Kerne) angesiedelt. Deren Transformationsverläufe sind weder das Ergebnis hierarchischer staatlicher Steuerung noch günstiger Marktbedingungen. Vielmehr wurden sie von umfangreichen, von Kommunen über Länder und THA bis zur EU-Kommission reichenden Aushandlungsprozessen beeinflusst. Diese Sektoren folgen am ehesten der Logik einer politisch ausgehandelten Transformation.

Die unteren Rangplätze sprechen demgegenüber für problematische Transformationsverläufe, die in der Regel mit starken *sektoralen Schrumpfungsprozessen* einhergehen. Dort finden sich vor allem die marktnahen Sektoren, die eine vergleichsweise geringe staatliche Unterstützung erfuhren und die aufgrund leicht handelbarer Produkte und mobiler Produktionsfaktoren der Weltmarktkonkurrenz am stärksten ausgesetzt sind. Entscheidende Determinante des Transformationsverlaufs ist hier die Marktdynamik und eben nicht eine staatliche oder zwischen den maßgeblichen Akteuren ausgehandelte Transformationspolitik.

Unmittelbar zwischen den mittleren und letzten Rangplätzen findet sich der Agrarsektor. Er hat, obwohl Ähnlichkeiten zu staatsnahen Sektoren vorliegen, seine frühere Ordnungsform beibehalten. Von den staatsnahen Sektoren unterscheidet er sich durch gute ökonomische Entwicklungschancen – und zwar im Vergleich zu anderen Ost-Sektoren wie auch im Vergleich zur westdeutschen Landwirtschaft. Die Tatsache, dass die Landwirtschaft eine gemäßigte Staatsnähe aufweist, gleichzeitig über eine überdurchschnittliche verbandliche Selbststeuerungskapazität verfügt und zudem in ihrer alten Ordnungsform günstige ökonomische Entwicklungschancen vorfand, macht sie zu einem Sonderfall. Sie bildet gegenüber den staatsnahen Sektoren, den Dienstleistungssektoren, den industriellen Kernen und den marktgesteuerten Sektoren ein eigenes Cluster. Den Hauptgrund dafür sieht G. Lehmbruch (1998) in einer Besonderheit der Eigentumsrechte. In keinem anderen Sektor konnten ostdeutsche individuelle und korporative Akteure in einem ähnlichen Maß über Eigentumsrechte verfügen wie in der Landwirtschaft.

G. Lehmbruch (1998) zeigt, dass die Verteilung von Eigentumsrechten eine maßgebliche Determinante sektoraler Transformationspfade darstellt. Tatsächlich scheint die Frage, welche Eigentums- beziehungsweise Verfügungsrechte im Westen oder Osten vorhanden waren, vor allem die Transformationsprozesse erklären zu können, bei denen die Akteure in West und Ost konträre Interessen hatten. Durchsetzen konnten sich in der Regel die Akteure, die über entsprechende Eigentumsrechte verfügten, also die Treuhandanstalt im Industriebereich, die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften im Agrarsektor. Da außerhalb der Landwirtschaft die ostdeutschen Akteure keine genuinen Eigentumsrechte besaßen, bildet der Agrarsektor eine Ausnahme.[7]

Nun stellt sich die Frage, ob ein aus einer oder wenigen Variablen bestehendes Erklärungsmodell sektoraler Transformationsprozesse geeignet ist, der verschlungenen Realität historischer Abläufe gerecht zu werden. Eine detaillierte empirische Überprüfung des Modells würde weitere, vor allem quantitative Daten zu sektoralen Transformationsergebnissen und die Hinzunahme weiterer Fälle voraussetzen. So kann man vermuten, dass der relative Beschäftigungsverlust ostdeutscher Sektoren mit der aus der „Wahrheitstafel" hervorgehenden Rangskala in positivem Zu-

7 Allenfalls der Gesundheitssektor könnte in diesem Zusammenhang noch erwähnt werden. Hier sind die DDR-Polykliniken nicht in erster Linie durch Bestimmungen des Einigungsvertrages verschwunden, sondern durch die Entscheidung von immer mehr Ärzten, sich außerhalb der Polykliniken frei niederzulassen (J. Wasem 1997).

sammenhang steht: Je höher die Rangplätze, desto günstiger die Beschäftigungsentwicklung (vgl. Tabelle 1).

Die Erklärung des Zusammenhanges von ökonomischen, institutionellen und interessenpolitischen Determinanten industrieller Transformationsprozesse hat zu berücksichtigen, dass die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftszweiges Ausgangspunkt jeder weiteren Entwicklungen ist. Wo sie gegeben ist, sind die äußeren Bedingungen der Transformation grundsätzlich anders als in Krisenbranchen, die diesen Prozess nur durch staatliche Hilfen überstehen können. In wettbewerbsfähigen Marktsektoren hängt der Umbauprozess allein davon ab, wie handlungsfähig westdeutsche Interessenten im Vergleich zu den von Veränderungen betroffenen ostdeutschen Akteuren sind. Wo sie sich aufgrund überlegener Eigentums- und Verfügungsrechte durchsetzen können, wie im Bankensektor, kommt es zur raschen Angleichung an das westdeutsche Vorbild. Wo ostdeutsche Verfügungsrechte vorhanden sind, wie in der Landwirtschaft, stößt die Übertragung westdeutscher Strukturen an Grenzen der Durchsetzbarkeit.

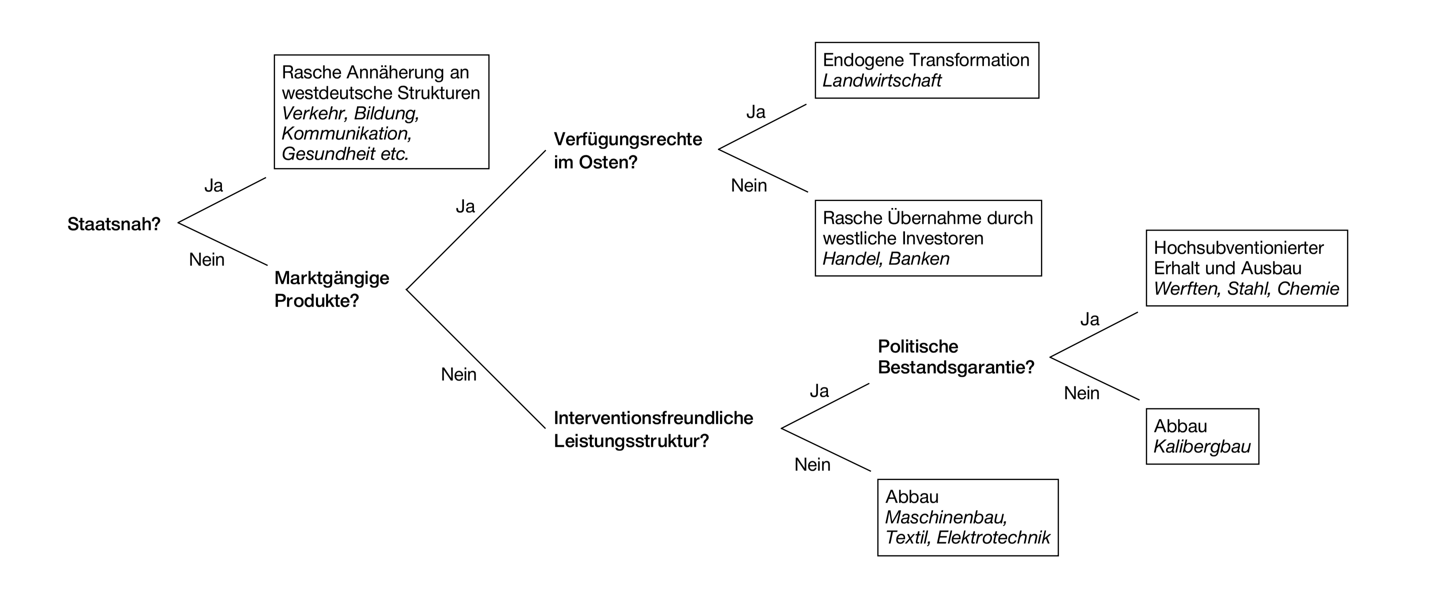
Ist die Wettbewerbsfähigkeit nicht gegeben, also in allen industriellen Problemsektoren, erweisen sich sektorale *Governance-Mechanismen* und industrielle Leistungsstrukturen als primäre Erklärungsfaktoren. Verfügen diese Sektoren über interventionsfreundliche Strukturen (wenige Marktteilnehmer, Überschaubare Produktpalette, relativ homogene Güter), so kommt es bei entsprechendem Willen der maßgeblichen westdeutschen Akteure zum Erhalt und zum Aufbau von Industrien. Fehlen aber die institutionellen Interventionsvoraussetzungen oder der politische Druck beziehungsweise Wille zum Aufbau, dann setzt ein ungebremster Prozess der Schrumpfung ein, der ausschließlich durch Marktentwicklungen gesteuert wird.

Die vergleichende Rekonstruktion von Transformationspfaden zeigt, dass sektorale Problemlagen eine erste Weichenstellung für den künftigen Transformationsverlauf darstellen, und dass dann institutionelle Faktoren einschließlich der Verteilung von Eigentumsrechten ins Spiel kommen. Interessenpolitische Konstellationen und politischer Wille kann sich erst in diesem Rahmen der ökonomisch und institutionell möglichen Entwicklungspfade entfalten. Bemerkenswert ist, dass im Fall ungünstiger ökonomischer und institutioneller Voraussetzungen oder starker Verfügungsrechte im Osten, der Handlungsspielraum der westlichen Akteure nicht ausreichte, ihre Vorstellungen sektoraler Reorganisation durchzusetzen, so insbesondere im Maschinenbau und in der Landwirtschaft.

6 Fazit

Hartmut Elsenhans stellt in seinem Beitrag (in diesem Band, S. 73) die Frage: „Können Institutionen den marktwirtschaftlichen, d.h. kapitalistischen Wachstumsprozess oder gar den Übergang von nichtkapitalistischen zu kapitalistischen Strukturen hervorrufen, gegebenenfalls unter der Voraussetzung, dass eine kritische Masse der ‚Verdichtung' komplementärer Strukturen erreicht wird?" Im Licht der Analyse sektoraler Transformationsprozesse in Ostdeutschland lässt sich diese Frage eindeu-

Abbildung 1 Sektorale Transformationspfade im Vergleich



tig mit „nein“ beantworten. Selbst in dem historisch einmaligen Fall der kompletten Übertragung erprobter wettbewerbsdemokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen sind die erhofften ökonomischen Wohlfahrtseffekte ausgeblieben. Zwar erscheint es auf Grundlage theoretischer Überlegungen der Transaktionskostenökonomik (O.Williamson 1975 und 1985; D. North 1988 und 1992) oder des Ordoliberalismus (W. Eucken 1947) denkbar, ein ökonomisches Institutionensystem so zu konstruieren, dass bei gegebener Ressourcenausstattung größtmögliche Wohlfahrtseffekte erzielt werden. Warum dies aber in der Wirklichkeit scheitern muss, hat mehrere Ursachen – auf eine Ursache verweist bereits der zweite Teil von Elsenhans' Frage. Die für die Auslösung marktwirtschaftlichen Wachstums angemessene Verdichtung komplementärer Strukturen – d.h. die sektorale und regionale Konstitution von Märkten – wird nur *teilweise* und *indirekt* von der institutionellen *Regelungsstruktur* beeinflusst. Hier geht es vielmehr um Strukturen der *Leistungserbringung*, insbesondere um die Institutionalisierung von Netzwerken zwischen den Marktteilnehmern. Anders als die Regelungsstrukturen können die Leistungsstrukturen nicht politisch verfügt werden. Sie werden aber auch nicht, wie Elsenhans (in diesem Band, S. 73) annimmt, „von den Akteuren, die eine Marktwirtschaft selbst erzeugt und kräftigt, quasi-automatisch geschaffen“. Vielmehr entstehen sie aus einem Wechselspiel zwischen politischer Intervention und Marktdynamik. Staat und Politik können den Kontext, in dem dieses Wechselspiel abläuft, beeinflussen, indem sie zum Beispiel die Selbstorganisation von Wirtschaft und Gesellschaft fördern und auf diese Weise „Informationsquellen“ und „Brückenköpfe“ für eine Politik marktschaffender Intervention erhalten (R. Czada 1991). Im ostdeutschen Transformationsprozess war indessen auch dies nicht möglich, weil mit dem Programm des Institutionentransfers auch alle westdeutschen Verbände einschließlich ihrer kognitiven Problemsichten, Interessendispositionen und institutionell verfestigten Problemlösungen übertragen wurden.

Es lassen sich zahlreiche Gründe nennen, warum Institutionen den Übergang von nichtkapitalistischen zu kapitalistischen Strukturen nicht ohne Weiteres hervorrufen können. Die nahe liegendsten verweisen auf die Bedeutung politischer Faktoren. Welche ökonomischen Koordinationsmuster sich im Einzelnen historisch durchsetzen, hängt von politischen Faktoren ab, namentlich von der institutionellen Autonomie des Staates und der relativen Machtposition assoziierter Marktteilnehmer (H. Leipold 1988). Eine basale, jedoch keineswegs selbstverständliche Voraussetzung besteht in politischen Wettbewerbsverhältnissen, die machtbasierten Austausch- und Aneignungsformen entgegenwirken, und in der Fähigkeit des Staates eine marktwirtschaftliche Ordnung durchzusetzen und ihren Bestand zu garantieren (vgl. D. North 1988 und 1992).

Der entscheidende Einwand gegen jede Vorstellung, die Schaffung geeigneter Institutionen würde marktwirtschaftliches Wachstum automatisch auslösen, betrifft nicht den fraglos vorhandenen Zusammenhang von institutionellem Handlungsrahmen und ökonomischer Effizienz. Das Problem ist ein anderes: Selbst wenn es optimale Institutionen für den Markt gäbe, könnten diese nicht in allen Aspekten technokratisch bestimmt und den gesellschaftlichen Akteuren dekretiert werden.

Dies würde dem Ziel der Marktfreiheit sogar eklatant zuwiderlaufen. Inwieweit sich die institutionelle Einbettung von Märkten politisch gestalten lässt (und sei es nur durch die Übertragung andernorts bewährter Institutionen in eine neue Problemumwelt) und welche Rolle institutionelle Eigendynamiken spielen, ist eine höchst komplizierte Frage. Realistischerweise ist von einer Wechselbeziehung zwischen der bewussten Gestaltung marktwirtschaftlicher Institutionen und institutioneller Eigendynamik auszugehen. Empirisch vorfindbare Institutionalisierungsprozesse weisen Charakteristika einer Gauss'schen Normaverteilung auf, wenn man politische Setzung und institutionelle Emergenz als Endpunkte betrachtet. Diese empirisch kaum vorkommenden Endpunkte des Spektrums sind theoretisch gut, um nicht zu sagen rigoros modelliert. Hier stehen sich die Theoretiker autoritativer Ordnung wie Hobbes und der emergenten, spontanen Ordnungsbildung wie Hayek unvermittelt gegenüber. Hingegen bleibt das Gros der zwischen den Extremen angesiedelten, für die Gesellschaft höchst relevanten Institutionenbildung eine theoretische Grauzone (vgl. R. Czada/U. Schimank 2000).

Während Marx im „Kommunistischen Manifest" die alle sozialen Verhältnisse revolutionierende Eigendynamik des kapitalistischen Marktes hervorhebt, betont er an anderer Stelle die Macht der historischen Subjekte, in diesen Prozess gestaltend einzugreifen. Karl Polanyi beschreibt (1977) die „große Transformation" als historisches Projekt der bewussten Zerstörung vorkapitalistischer Sozialstrukturen. So konnte sich die Marktgesellschaft des 19. Jahrhunderts erst entfalten, nachdem politische Reformen die agrarischen Arbeits- und Lebensweisen einschließlich der damit verbundenen lokal verwurzelten sozialen Sicherungsstrukturen beseitigt hatten. Die zuvor machtvoll konstituierte Marktgesellschaft entfaltete dann aber eine institutionelle Eigendynamik, die nach der Verwandlung von Boden, Arbeit und Geld (über den internationalen Goldstandard) in Waren und der Auflösung des alten sozialen Gefüges kaum noch politisch gesteuert werden konnte. Das Ergebnis war soziale, politische und ökonomische Instabilität (D. North 1988: 187ff.), deren Überwindung nach erneuter politisch-institutioneller Einbettung verlangte.

Die prekäre Balance zwischen Institutionengestaltung und Marktdynamik provoziert und erheischt ständige politische Korrekturversuche. Das daraus resultierende, für Marktgesellschaften konstitutive Wechselspiel von politischen und ökonomischen Kräften verhindert, dass marktwirtschaftliche Institutionensysteme mit Aussicht auf Erfolg konserviert oder gar von einem auf ein anderes Land übertragen werden könnten.

Freie Märkte können sich ohne *stetige* und aktive Intervention des Staates zur Schaffung und Fortentwicklung eines institutionellen Handlungsrahmens für die Marktteilnehmer weder entwickeln, noch wären sie auf Dauer lebensfähig. Diese Intervention kann mannigfaltige Formen annehmen. Sie reicht von basalen regulativen Rahmenbedingungen über ausgefeilte Wettbewerbspolitiken bis hin zu Versuchen der bewussten Schaffung oder gar dauerhaften Organisation von Märkten. Wie effizient die politisch-institutionelle Einbettung von Märkten ist, hängt wiederum von der Funktionstüchtigkeit wettbewerbsdemokratischer Strukturen ab. Es gibt genügend historische Belege für Einzelinteressen einseitig begünstigende,

wachstumshemmende Institutionen, die im Kern auf die politische Vermachtung der Wirtschaft und den ungleichen Einfluss von Interessengruppen auf staatliche Entscheidungen zurückgehen (D. North/R. Thomas 1997).

Damit eröffnet sich für den ostdeutschen Transformationsfall eine zusätzliche Erklärungsvariante. Es könnte auch der unmittelbare Einfluss politisch mächtiger Interessen gewesen sein, der zur Fehlsteuerung massiver Aufbauhilfen im Osten geführt hat. Darunter fiele die Vorstellung, ostdeutsche Unternehmen seien „plattgemacht“ worden, um sie als Konkurrenten auszuschalten. Die vereinigungspolitischen Realitäten sehen anders aus. Um die ostdeutsche Industrie auszuschalten, hätte der Staat nicht 500 Mrd. DM Investitionshilfen an sie zu leisten brauchen.

Das Argument eines erfolgreichen interessenpolitischen Drucks von Subventionsempfängern wiegt schwerer. Für die Stahlindustrie lässt es sich indessen nicht bestätigen. Der westdeutsche Stahlverein und die Fried. Krupp AG sind mit ihren Reorganisationsvorstellungen der ostdeutschen Stahlindustrie gescheitert. Stattdessen ging nahezu die gesamte ostdeutsche Stahlindustrie an ausländische Bieter. Ähnliche Konstellationen finden sich in den Sektoren Chemie und Schiffbau. Der Verband der westdeutschen Mineralölindustrie wandte sich vehement gegen den Aufbau neuer, öffentlich geförderter Raffineriekapazitäten im ostdeutschen Chemiedreieck. Auch der Verweis auf Gewerkschaftseinfluss kann nicht erklären, warum gerade der gewerkschaftlich hoch organisierte Maschinenbausektor so stark reduziert wurde. Allenfalls eine auf korporatistische Strukturen verweisende Erklärungsvariante könnte einige sektorale Transformationspfade aufhellen. Im Bereich der Sektoren Braunkohlenchemie und Schiffbau waren die Unternehmensprivatisierungen stark von neokorporatistischen Netzwerken gesteuert (R. Czada 1998b: 387–395), während im Maschinenbau Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände über den künftigen Sektorzuschnitt im Osten konträre Vorstellungen hatten. Der westdeutsche „Verband der Maschinenbauanstalten“ und seine zahlreichen kleinen und mittelständischen Mitgliedsunternehmen fürchteten die großen ostdeutschen Maschinenbaukombinate und traten für rigorose Entflechtungen ein. Dadurch wurde ein „Rosinenpicken“ guter Betriebsstätten und die Liquidation des Restes erleichtert. Überdies wurde die Struktur des Sektors dadurch noch heterogener und damit für industriepolitische Intervention noch schwerer zugänglich. Insofern könnte die weitere Forschung, wenn ihr dereinst die staatlichen Archivbestände unter anderem der Treuhandanstalt, offen stehen, dem hier gezeigten Bild noch Einiges hinzufügen.

Literatur

Albach, Horst (1993): Zerissene Netze. Eine Netzwerkanalyse des ostdeutschen Transformationsprozesses. Berlin: sigma

Caragiuli, Angelo (1998): Wettbewerb als Motor des Institutionentransfers. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 267–300

Czada, Roland (1991): Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Reihe: Regieren in der Bundesrepublik, Bd. III, Opladen: Leske+Budrich: 151–173

Czada, Roland (1998a): Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des „Modells Deutschland“. In: Leviathan (1): 24–59.
Czada, Roland (1998b): „Modell Deutschland“ am Scheideweg. Die verarbeitende Industrie. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 367–410
Czada, Roland (2000): The Treuhandanstalt and the Transition from Socialism to Capitalism. In: Wright, Vincent/Perotti, Sandra (Hrsg.), Privatization and Public Policy, 2. Bd. Cheltenham: Edward Elgar: 27–51
Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg., 1998): Transformationspfade in Ostdeutschland. Frankfurt: Campus
Czada, Roland/Schimank, Uwe (2000): Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung. Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung. In: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main: Campus: 23 – 43
DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Neunzehnter Bericht. Kiel: Institut für Weltwirtschaft
Eggert, Heinz (1994): Die Entwicklung der Verwaltung in den neuen Ländern. In: Hill, Hermann (Hrsg.): Erfolg im Osten III. Baden-Baden: Nomos: 17–31.
Eucken, Walter (1947): Die Grundlagen der Nationalökonomie. Godesberg: Küpper u.a.
Grabher, Gernot/Stark, David (Hrsg., 1997): Restructuring Networks in Post-Socialism. Oxford: Oxford University Press
Hickel, Rudolf/Priewe, Jan (1994): Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung. Frankfurt a.M: Fischer
Hoffmann, Lutz (1993): Warten auf den Aufschwung. Eine ostdeutsche Bilanz. Regensburg: Transfer Verlag
Jacobsen, Heike (1998): Ungesteuerte Expansion auf der grünen Wiese. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 301–329
Kapitza, Arne (1998): Zwischen verlegerischer Konzentration und redaktioneller „Ostalgie“. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 241–266
Kern, Horst/Sabel, Charles F. (1993): Die Treuhandanstalt. Experimentierfeld zur Entwicklung neuer Unternehmensformen. In: Fischer, Wolfram/Hax, Herbert/Schneider, Hans-Herbert (Hrsg.), Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen. Berlin: Akademie-Verlag: 481–504
Klodt, Henning (2000): Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle. In: German Economic Review 1(3), i.E.
König, Klaus/Heimann, Jan (1998): Sieg des Üblichkeitsprinzips. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 87–110
Lehmbruch, Gerhard (1992): Institutionentransfer im Prozess der Vereinigung. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Seibel, Wolfgang et. al. (Hrsg.), Verwaltungsintegration und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. Baden-Baden: Nomos: 41–66
Lehmbruch, Gerhard (1998): Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik. Sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998):17–57
Lehmbruch, Gerhard/Mayer, Jörg (1998): Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozess. Der Agrarsektor. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 331–366
Leipold, Helmut (1988): Wirtschafts-und Gesellschaftssysteme im Vergleich. Grundzüge einer Theorie der Wirtschaftssysteme. Stuttgart: Fischer
Manow, Philip (1994): Gesundheitspolitik im Einigungsprozess. Frankfurt/Main: Campus
Mayntz, Renate (1994): Deutsche Forschung im Einigungsprozess. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992. Frankfurt a.M.: Campus
Mayntz, Renate (1998): Koordinierte und dezentrale Angleichung. Akademieforschung und Hochschulen. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 145–164
Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.(1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus: 39–72
Nelson, Joan M./Tilly, Charles/Walker, Lee (Hrsg., 1998): Transforming Post-Communist Political Economies. Washington: National Academy Press
North, Douglass C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte (engl. 1981: Structure and Change in Economic History. New York: W.W. Norton.). Tübingen: Mohr

North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (engl. 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge Univ. Press). Tübingen: Mohr

North, Douglas, C./Thomas, Robert P. (1973): The Rise of the Western World. A New Economic History. Cambridge, MA.: Cambridge University Press

Polanyi, Karl (1977): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Wien: Europaverlag

Ragin, Charles C. (1994): Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method. Thousand Oaks u.a.: Pine Forge Press

Richter, Martin (1998): Zwischen Konzernen und Kommunen. Die Strom- und Gaswirtschaft. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 113–141

Robischon, Thomas (1998): Letzter Kraftakt des Staatsmonopols: Der Telekommunikationssektor. In: Czada/Lehmbruch (Hrsg., 1998): 61–86

Schäuble, Wolfgang (1991): Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt

Wasem, Jürgen (1997): Vom staatlichen zum kassenärztlichen System. Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Deutschland. Frankfurt a.M.: Campus

Wegner, Manfred (1996): Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders. Sechs Jahre danach. Eine Zwischenbilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B40/96: 13–23

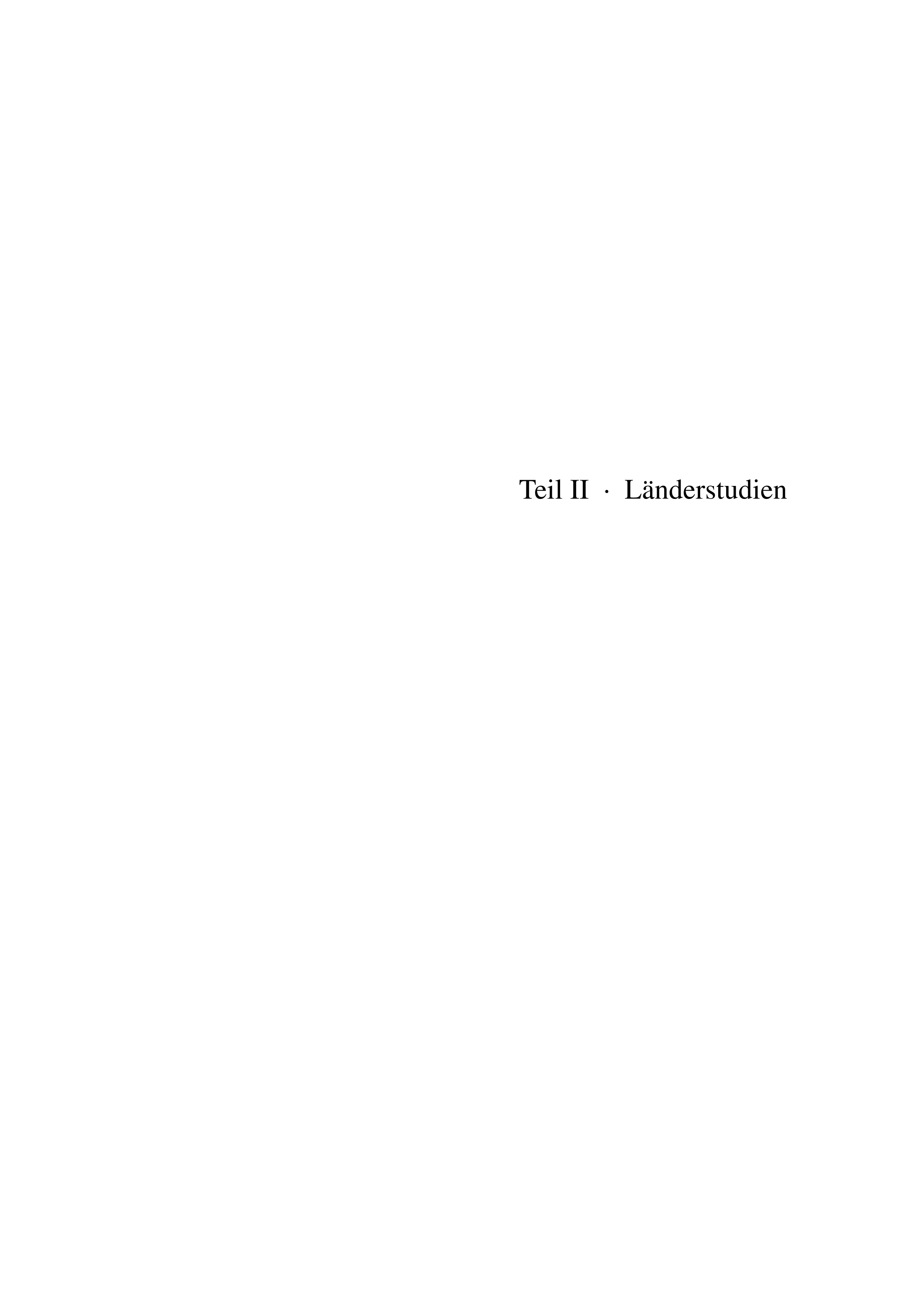
Welfens, Paul J. J. (Hrsg., 1996): Economic Aspects of German Unification. Berlin u.a.: Springer

Wiesenthal, Helmut (Hrsg., 1996): Einheit als Privileg? Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutschlands. Frankfurt a.M.: Campus

Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press

Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press

Wollmann, Hellmut (1996): Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische“ Zerstörung. In: Kaase, Max et. al. (Hrsg.), Politisches System. Opladen: Leske+Budrich: 47–153



Teil II · Länderstudien

Kulturgut versus Ware Buch: Die deutsche Buchpreisbindung im Spannungsfeld zwischen Kulturpolitik, Lobbyismus und europäischer Wettbewerbspolitik

Elisabeth Wolf-Csanády *

1 Einleitung

Büchern und anderen Verlagserzeugnissen wird allgemein ein doppelter Charakter zugesprochen: Einerseits sind sie auf Grund ihres Inhalts Kulturgüter, andererseits sind sie aber auch Wirtschaftsgüter. Dieser Doppelcharakter des Buches begründet in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union rechtliche Sonderregelungen und Ausnahmetatbestände im Steuerrecht und im Wettbewerbsrecht. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze und die so genannte Buchpreisbindung. So unterliegen Verlagserzeugnisse in Deutschland dem niedrigeren Mehrwertsteuersatz von sieben Prozent, und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ermöglicht durch eine Ausnahmebestimmung in § 16 die individuelle vertikale Preisbindung von Verlagserzeugnissen. Diese Ausnahmebestimmung bildet die Grundlage für das von deutschen Verlagen und Buchhändlern praktizierte Sammelreverssystem. Seit dem 1.10.1993 gilt der so genannte „Drei-Länder-Sammelrevers", der die Buchverlage und die Buchhändler der drei deutschsprachigen Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz in einem System verbindet.

Die grenzüberschreitende Buchpreisbindung stellt jedoch einen möglichen Kollisionspunkt mit gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregeln, insbesondere Art. 85 EGV, dar. Dieser verbietet alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, wenn diese den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, worunter nach Abs. 1 Buchstabe a insbesondere die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise fällt. Bereits in der Vergangenheit waren deshalb in einzelnen Mitgliedstaaten praktizierte Preisbindungssysteme mit grenzüberschreitender Wirkung Gegenstand von Wettbewerbsverfahren durch die Kommission und von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (vgl. H. Grosshardt 1995; G. Weichert 1990).

Trotz der formalen Beschränkung des laufenden Verfahrens auf die grenzüberschreitenden Aspekte zwischen Deutschland und Österreich[1] könnte ein eventuelles

---

* Der Beitrag wurde am ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, keinem Begutachtungsverfahren unterzogen und stellt deshalb eine persönliche Stellungnahme der Autorin dar.

Verbot der länderübergreifenden Preisbindung durch die Europäische Kommission auf Grund der engen Verflechtung der Buchmärkte im deutschsprachigen Raum und des Erfordernisses der praktischen und gedanklichen Lückenlosigkeit des Systems nach deutschem Recht auch das nationale deutsche System der Buchpreisbindung gefährden (vgl. o.V. 1998a).

Vor dem Hintergrund des aktuellen Verfahrens soll im Folgenden exemplarisch am deutschen System untersucht werden, ob ein echter politischer Zielkonflikt zwischen kulturpolitischen und wirtschaftspolitischen Zielen vorliegt. Dazu ist zu analysieren, inwieweit die Buchpreisbindung der Erreichung originärer kulturpolitischer Ziele dient, oder ob die kulturpolitische Argumentation vor allem von den Verbänden, insbesondere dem Börsenverein des Deutschen Buchhandels, nicht dazu verwendet wird, durch Beschränkung des Wettbewerbs ineffiziente Strukturen in einer Branche zu schützen.

Dazu soll einleitend kurz die wirtschaftliche Bedeutung des Buches und die Buchhandels- und Buchproduktionsstruktur in Deutschland skizziert werden, wobei aus gegebenem Anlass auch die Verflechtung mit Österreich zu berücksichtigen ist. Anschließend wird kurz das deutsche System der Buchpreisbindung und seine historische Entwicklung dargestellt. Dabei sollen auch die von Preisbindungsbefürwortern und Gegnern der Preisbindung vorgebrachten Argumente vorgestellt und so weit im Rahmen des Beitrags möglich auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach der Stellung anderer industriell gefertigter Kulturgüter wie Tonträger oder – von zunehmender Bedeutung – Multimediaprodukte. Schließlich beschäftigt sich der dritte und letzte Abschnitt des Beitrags mit dem aktuell bei der Kommission anhängigen Verfahren und analysiert, inwieweit die Aufnahme des so genannten „Kulturartikels“ 128 EGV und dabei insbesondere die Bestimmung, dass „die Gemeinschaft den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit auf Grund anderer Bestimmungen dieses Vertrages Rechnung [trägt]“ eine relevante Veränderung der Rahmenbedingungen von gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsverfahren in der Kultur- und Medienindustrie darstellt.

2 Buchproduktion und Buchhandel in Deutschland: Eckdaten

1997 wurden in Deutschland 511,2 Mio. Bücher mit einem Gesamtwert von 7,1 Mrd. DM produziert. Insgesamt wurden 77.889 Titel aufgelegt, darunter rund 57.680 Erstauflagen. Im selben Jahr setzte der Buchhandel Bücher zu Endverbraucherpreisen im Wert von ca. 15,8 Mrd. DM ab. Rund 770.000 Titel waren lieferbar (vgl. Börsenverein 1998). Anfang der Sechzigerjahre waren es noch zwischen 250.000 und 300.000 (P. Meyer-Dohm/C. Uhlig 1963: 20).
In Deutschland ist eine Vielzahl von Verlagen tätig, und das Land ist mit einem engmaschigen Netz von Sortimentsbuchhandlungen überzogen: Die Umsatzsteuer-

1 Art. 85 EGV erfasst nur Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU-Mitgliedern. Die Schweizer Beteiligung am Sammelrevers ist damit nicht Verfahrensgegenstand.

Tabelle 1 Geschätzte Umsätze buchhändlerischer Betriebe zu Endverbraucherpreisen 1980–1997 nach Vertriebsweg

	Westdeutschland				Deutschland			
Vertriebsweg	1980 Mio. DM	%	1990 Mio. DM	%	1991 Mio. DM	%	1997 Mio. DM	%
Sortimentsbuchhandel	4.795	61,9	7.666	60,2	8.088	59,8	10.376	59,3
Sonstige Verkaufsstellen	580	7,5	1.189	9,3	1.260	9,3	1.647	9,4
Warenhäuser	410	5,3	630	4,9	660	4,9	814	4,7
Reise- und Versandbuchhandel	500	6,5	989	7,8	1.088	8,1	1.214	6,9
Verlage direkt	880	11,3	1.758	13,8	1.881	13,9	2.780	15,9
Buchgemeinschaften	580	7,5	510	4,0	540	4,0	666	3,8
Insgesamt	7.745	100	12.742	100	13.517	100	17.497	100

Quelle: Verlagsgruppe Bertelsmann, zitiert nach Buch und Buchhandel in Zahlen, diverse Jahrgänge

statistik (Statistisches Bundesamt 1998) weist für 1996, das letzte vorliegende Berichtsjahr, insgesamt 5.042 steuerpflichtige[2] Unternehmen des Einzelhandels mit Büchern und Fachzeitschriften (WZ93-Nr. 52.47.2) mit Lieferungen und Leistungen[3] in Höhe von 6,4 Mrd. DM und 2.243 steuerpflichtige Buchverlage (WZ93-Nr. 22.11.1) mit Lieferungen und Leistungen von 19,5 Mrd. DM aus.

Wie eine Aufschlüsselung der geschätzten Umsätze buchhändlerischer Betriebe nach Vertriebsweg zeigt, konnte der Sortimentsbuchhandel seine starke Stellung in den letzten Jahrzehnten behaupten: 1997 entfielen 59,3 Prozent der buchhändlerischen Umsätze in Deutschland auf den Sortimentsbuchhandel. 1980 waren es in der alten Bundesrepublik mit 61,9 Prozent noch etwas mehr. Auch lassen die Daten eine zunehmende Bedeutung des Direktvertriebs der Verlage erkennen, während Buchklubs und Buchgemeinschaften deutlich an Bedeutung verloren.

Eine Analyse der Umsatzsteuerstatistik kann auch Anhaltspunkte zur Struktur des deutschen Verlagswesens und des Facheinzelhandels mit Büchern liefern. Es zeigt sich, dass das deutsche Verlagswesen 1996 einen relativ hohen Konzentrationsgrad aufwies, auch wenn dieser noch etwas unter dem des verarbeitenden Gewerbes insgesamt lag: Auf die 55,7 Prozent der Verlage mit bis zu 500.000 DM Lieferungen und Leistungen entfielen nur 1,2 Prozent der erfassten Lieferungen und Leistungen. Die 4,1 Prozent der Verlage, die Umsätze von über 25 Mio. DM verbuchten, konnten hingegen 80,2 Prozent der Lieferungen und Leistungen auf sich vereinigen. Die elf größten Unternehmen alleine repräsentieren bereits 53,7 Prozent aller Lieferungen und Leistungen deutscher Buchverlage.[4]

2 Mit Lieferungen und Leistungen über 32.500 DM.
3 Ohne Umsatzsteuer.
4 Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Umsatzsteuerstatistik den tatsächlichen Konzentrationsgrad

Die Konzentration im Einzelhandel mit Büchern und Fachzeitschriften ist hingegen deutlich niedriger und liegt auch weit unter der des gesamten Einzelhandels. Dennoch konnten 1996 auch hier die 3,4 Prozent der Unternehmen, die Umsätze von mehr als 5 Mio. DM verbuchen, 43,5 Prozent aller Umsätze auf sich vereinigen. Hingegen entfielen auf jene 52,2 Prozent der Unternehmen mit Umsätzen unter 500.000 DM nur 9,1 Prozent der Lieferungen und Leistungen des Wirtschaftszweiges. Die zwölf größten Unternehmen konnten im Buchhandel erst 15,7 Prozent aller Lieferungen und Leistungen der Branche auf sich vereinigen.

Wie bereits erläutert, ist für das derzeit bei der Europäischen Kommission anhängige Verfahren die Verflechtung des Buchhandels zwischen Österreich und Deutschland von besonderer Bedeutung. Die relative Bedeutung Österreichs als Bezugsland für Bücher ging in den vergangenen Jahrzehnten stark zurück. Entfielen 1960 rund ein Drittel aller Buchimporte auf Bücher aus dem südlichen Nachbarland, waren es 1990 nur noch etwas mehr als ein Achtel. Dennoch lag Österreich bis 1990 auf Rang 1 der Bücherimportländer für Westdeutschland. 1995 stammten – allerdings nach systematisch neuer Abgrenzung – nur noch sieben Prozent der nach Deutschland importierten Bücher aus Österreich. Für den Export deutscher Bücher ist Österreich mit der Schweiz nach wie vor einer der wichtigsten Märkte. Insgesamt gingen in den letzten Jahrzehnten in der Regel etwa ein Fünftel bis ein Viertel aller deutschen Buchexporte nach Österreich (vgl. Börsenverein div. Jg.). Der Anteil deutscher Bücher am österreichischen Buchhandelsumsatz mit Büchern wird auf ca. zwei Drittel geschätzt.[5]

3 Die deutsche Buchpreisbindung

3.1 Geschichte, gesetzliche Grundlagen und Funktionsweise

Im Gegensatz zu anderen Waren kosten Bücher und andere Verlagserzeugnisse in Deutschland für den Konsumenten in der Regel überall gleich viel, der Preiswettbewerb auf der Stufe des Einzelhandels ist ausgeschaltet, ein Wettbewerb zwischen den Buchhandlungen kann nur im Servicebereich stattfinden. Dies hat eine lange Tradition: Seit nunmehr 112 Jahren haben Bücher in Deutschland feste Endverbraucherpreise, wobei die institutionelle Verankerung und Absicherung der Preisbindung in diesem Zeitraum auf Grund sich wandelnder, rechtlicher Rahmenbedingungen allerdings immer wieder Veränderungen unterlag.

Bei ihrem Beschluss mit der so genannten Krönerschen Reform im Jahre 1887 (vgl. S. Füssel 1997: 92) hatte die Preisbindung eindeutig die Form eines Kartells, das von dem damals bereits existierenden Börsenverein des Deutschen Buchhandels beschlossen, verwaltet und durch die Anwendung harter Sanktionen durchge-

aufgrund der Erhebungsmethode (erfaßt werden *rechtlich* eigenständige Unternehmen und daher keine Konzerne) nur unzureichend widerspiegelt (vgl. Monopolkommission 1996).

5 Die anmeldenden Verlage gehen in ihrer Erwiderung auf die Beschwerdepunkte der Kommission von 1995 63 Prozent und 1996 66 Prozent aus (vgl. Erwiderung 1998: 13).

setzt wurde. Hauptzweck der Einführung fester Ladenpreise war zum damaligen Zeitpunkt, die Provinzbuchhändler vor der Konkurrenz der in den Buchmetropolen, insbesondere in Leipzig, ansässigen Buchhändler zu schützen, die vor Ort bei den Verlegern günstig einkauften und diese Rabatte an ihre Kunden auch im Versandhandel weitergaben. Die Maßnahme wurde bereits damals mit der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines dichten Netzes an Buchhandlungen begründet.

Das heute praktizierte Sammelreverssystem stellt hingegen rechtlich ein System von praktisch identischen Einzelverträgen dar, die die beteiligten Verlage mit den beteiligten Buchhändlern schließen und die – wie Buchhandel und Verlage betonen – nur aus Gründen der technischen Durchführbarkeit zu einem Sammelrevers zusammengefasst werden. Die Buchpreisbindung verpflichtet die Buchhändler zur Einhaltung der von den Verlagen festgesetzten Ladenpreise und zur Weitergabe der Bindung an andere Abnehmer. Gleichzeitig muss jeder preisbindende Verlag für die lückenlose Einhaltung der Preisbindung sorgen. Die Administration und Überprüfung der Einhaltung der Verträge wird von einem Treuhänder übernommen.

Diese Konstruktion wurde dadurch notwendig, dass das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1957 zwar Verlagserzeugnisse – wie zu diesem Zeitpunkt auch Markenwaren – vom Verbot der Preisbindung ausnahm, jedoch nur die individuelle vertikale Preisbindung erlaubte. Bei der GWB-Novelle 1973 wurde die Preisbindung für Markenwaren als unzeitgemäß abgeschafft und durch die Möglichkeit unverbindlicher Preisempfehlungen ersetzt (vgl. BT-Drucksache 7/65 vom 13.6.1973), die Möglichkeit zur Preisbindung für Verlagserzeugnisse wurde jedoch beibehalten. Dies gilt auch für die Reform des GWB, die am 1.1.1999 in Kraft getreten ist. Um Missbrauch vorzubeugen, unterstellt das GWB die Buchpreisbindung einer Kontrolle durch das Bundeskartellamt.

Das vom deutschen Verlagswesen und Buchhandel praktizierte System der Buchpreisbindung fixiert nur die Abgabepreise einzelner Titel an den Endverbraucher, berührt jedoch die Preisgestaltung der Verlage gegenüber dem Buchhandel nicht. Den Verlagen steht es demnach zum Beispiel trotz Preisbindung frei, Großabnehmern größere Rabatte zu gewähren als Abnehmern kleinerer Kontingente.

3.2 Argumente pro Buchpreisbindung

Die Möglichkeit der Preisbindung für Verlagserzeugnisse ist ohne Zweifel ein Fremdkörper im zeitgenössischen System des deutschen Wettbewerbsrechts, das ansonsten die Überzeugung widerspiegelt, dass intensiver Wettbewerb, insbesondere auch Preiswettbewerb, die beste Versorgung der Konsumenten zum günstigsten Preis garantiere und wesentlich zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz beitrage. Trotzdem genießt die Buchpreisbindung hohe Akzeptanz. So hat sich auch der deutsche Bundestag immer wieder für die Buchpreisbindung eingesetzt: Er nahm zum Beispiel 1997 einen interfraktionellen Antrag von CDU/CSU, FDP und SPD an, der die Bundesregierung aufforderte, sich auf europäischer Ebene für die Erhaltung der Buchpreisbindung einzusetzen und die deutschen Buchhändler, Verleger und den Börsenverein des Deutschen Buchhandels bei ihren dahingehenden

Bemühungen zu unterstützen, sowie die Buchpreisbindung bei der anstehenden Novellierung des GWB zu berücksichtigen (vgl. WIB 11/1997, 17.6.1997, BT-Drucksachen 13/6061 vom 8.11.1996, 13/7803 vom 4.6.1997).

Der Antrag gibt eine gute Zusammenfassung der von den Befürwortern der Preisbindung vorgebrachten Argumente wider: „Die Beibehaltung der Buchpreisbindung [sei] ein wichtiges Instrument, um den kulturellen Aspekt des Buches vor Marktverzerrungen zu schützen, die Vielfalt des literarischen Programmes zu fördern, auch kleineren Verlagen eine Chance zu geben und ein flächendeckendes Netz von Buchhandlungen zu erhalten." Es wird ausgeführt, dass „das Buch bis heute Grundlage für die Bildung eines eigenen Urteils und für die Kommunikationsfähigkeit [sei]".

Von der Erhaltung eines flächendeckenden Netzes von Sortimentsbuchhandlungen erwarten sich Preisbindungsbefürworter folgende Effekte: flächendeckende Versorgung mit einem breiten Sortiment und – durch den Bestellservice – mit allen lieferbaren Büchern, fachkundige Beratung und dadurch bessere Absatzchancen für Nischenprodukte und schwierige Literatur. Auch garantiere nur die Buchpreisbindung das Überleben kleinerer Verlage, die sich besonders für neue und junge Autoren einsetzten. Aber auch große Verlage hätten durch die Buchpreisbindung die Möglichkeit einer Mischkalkulation, bei der die mit Bestsellern erzielten Gewinne die Durchführung risikoreicher Projekte ermöglichten.

Eine Aufhebung der Buchpreisbindung hätte einen Rückgang der Zahl der Buchhandlungen zur Folge, insbesondere in kleineren Städten wäre dann die ausreichende Versorgung mit Büchern nicht mehr gesichert. Der entstehende Preiswettbewerb hätte zur Folge, dass Supermärkte, Diskonter oder Warenhäuser – nicht zuletzt in Lockangeboten – zwar Bestseller billig anböten, sonst aber nur ein äußerst schmales Titelangebot bereithielten. Gleichzeitig werde jedoch den Sortimentern durch die Reduktion der Gewinne aus Bestsellerverkäufen die Möglichkeit genommen, weiter ein breites Sortiment zu führen bzw. ihnen die Existenzgrundlage entzogen. Dadurch, dass Verlagen die Möglichkeit zur Mischkalkulation entzogen würde, würde die Risikobereitschaft der Verlage und damit die Vielfalt der Buchproduktion zurückgehen. Insgesamt würden die Buchpreise nicht sinken, sondern steigen, da einer kleinen Zahl billigerer Bestseller eine große Zahl anderer Titel gegenüberstünde, die deutlich teurer würden, sofern sie überhaupt einen Verleger fänden.

3.3 Argumente contra Buchpreisbindung

Die wichtigsten Argumente gegen die Buchpreisbindung finden sich im Jahresgutachten der Monopolkommission 1994/95 knapp zusammengefasst: Die Monopolkommission

> „bezweifelt die wettbewerbspolitische Berechtigung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen. Ihr kommt erhebliches Gewicht zu, da sie nicht nur die Absatzstrategie einzelner Unternehmen betrifft, sondern branchenweit und flächendeckend, d.h. *kartellgleich* [Hervorhebung im Original] wirkt. Nach Ansicht der Monopolkommission unterliegt die Ware Buch den normalen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten. Die Preisbindung bei Verlagserzeugnissen verhindert wie bei allen anderen Pro-

> dukten die Herausbildung neuer, rationeller Vertriebsformen und privilegiert auf diese Weise die Sortimenter auf Kosten der Nachfrager. Zur Sicherung des Autorenanteils am Honorar ist die Preisbindung nicht erforderlich. Die Vorstellung, Verlegern einen internen Kalkulationsausgleich zwischen gewinnträchtigen und gegebenenfalls schwer absetzbaren Erzeugnissen zu ermöglichen, belastet einzelne Abnehmergruppen in sachlich nicht gerechtfertigter Weise. Die Notwendigkeit der Preisbindung für den Erhalt eines leistungsfähigen Buchhandels und flächendeckenden Vertriebs sollte nicht überbetont werden. Im Wettbewerb würden sich veränderte Vertriebsstrukturen herausbilden und insbesondere dem Direktvertrieb größere Bedeutung zuwachsen.“ (Monopolkommission 1996: 404–405)

Das Argument, durch die Buchpreisbindung werde eine „Bücherflut“ verursacht, welches in den Diskussionen der Sechzigerjahre ebenfalls eine Rolle spielte (vgl. E. Winterhoff 1963), ist derzeit ohne Bedeutung. Allerdings scheint die Europäische Kommission bzw. die Generaldirektion IV, Wettbewerb, in ihren Beschwerdepunkten zu argumentieren, dass nur ein kleiner Teil der verlegten Titel unter kulturpolitischen Gesichtspunkten förderwürdig sei, die Maßnahme der Preisbindung also zu wenig zielgerichtet sei.[6] Dagegen argumentieren die anmeldenden Verlage in ihrer Erwiderung (Erwiderung 1998), dass ein solcher wertender Kulturbegriff nicht mehr zeitgemäß sei und die Büchervielfalt an sich, unabhängig von der Qualität der einzelnen Titel, zu schützen sei. In den Sechzigerjahren wurde hingegen vom Buchhandel selbst noch die Bedeutung der Buchpreisbindung und des Sortimentsbuchhandels für die Verbreitung „guter“ Literatur als Abwehrstrategie gegen „minderwertige“ Titel unterstrichen (vgl. F. Georgi 1966).

3.4 Können die Argumente überzeugen?

Die wenigen vorliegenden mit empirischem Datenmaterial gestützten Untersuchungen zu Auswirkungen der Buchpreisbindung und ihrer Aufhebung bringen auf Grund einer äußerst selektiven Verwendung empirischer Daten, einer in der Regel recht deutlichen prinzipiellen Orientierung pro oder contra Preisbindung und auch widersprüchlicher Ergebnisse keine Aufklärung. Die vorhandene Datenbasis ist äußerst lückenhaft, Daten aus verschiedenen Staaten sind kaum vergleichbar. Außerdem tritt das Problem auf, Wirkungen der Buchpreisbindung von anderen Faktoren isolieren zu müssen, was nicht zuletzt auch den internationalen Vergleich erschwert.

Unbestritten ist jedoch die strukturkonservierende Wirkung der Buchpreisbindung im Bucheinzelhandel durch die Ausschaltung des Preiswettbewerbs, die sich im vergleichsweise geringen Konzentrationsgrad widerspiegelt, und die damit verbundene Privilegierung des Sortimentsbuchhandels.[7] Die heutige Buchhandels-

---

6 Die Beschwerdepunkte wurden von der Kommission unter Hinweis auf das noch laufende Verfahren und darin enthaltene sensible Unternehmensdaten nicht veröffentlicht (telefonische Auskunft Mr. Whalen, GD IV Öffentlichkeitsarbeit, 25.9.1998), ihr Inhalt kann jedoch zum Teil aus der Erwiderung der anmeldenden Verlage erschlossen werden (vgl. Erwiderung 1998).

7 Dennoch nimmt auch im Sortimentsbuchhandel die Konzentration zu und die Ergebnisse des Kölner Betriebsvergleiches zeigen, dass Großbuchhandlungen nicht zuletzt durch günstigere Einkaufsbedingungen einen höheren Anteil von direkten Verlagsbezügen und – bedingt durch das größere vorrätige Sortiment – einem niedrigeren Anteil an Einzelbestellungen – das so genannte Durchlaufgeschäft – im Durchschnitt gemessen am Umsatz deutlich bessere betriebswirtschaftliche Ergebnisse

struktur kann selbst als Folge von über 100 Jahren Preisbindung charakterisiert werden. Ob eine andere Vertriebsstruktur, in der direkte Vertriebsformen eine größere Rolle spielen, die flächendeckende Versorgung nicht in gleicher Weise gewährleisten könnte, ist offen.

Über den internen Risikoausgleich bzw. die interne „Subventionierung“ innerhalb einzelner Verlage liegen keine empirischen Daten vor. Wie das Beispiel der Tonträgerindustrie zeigt, ist die Preisbindung jedoch keine Voraussetzung für derartige Verhaltensweisen: 80 Prozent der Produktionen erweisen sich als wirtschaftliche Flops, die Verluste müssen von den restlichen 20 Prozent aufgefangen werden. Obwohl 1996 nur 7,8 Prozent der Umsätze mit Klassiktonträgern erzielt wurden, entfielen in Deutschland 34 Prozent aller CD-Produktionen auf diese Sparte (vgl. BPW 1997, 1998).

Es ist jedoch auch festzuhalten, dass die Verlage selbst auch unter Preisbindungsbedingungen mit ähnlichen Titeln durchaus in einem Preiswettbewerb stehen, wie etwa der Markt für Reiseführer zeigt. Die Preisbindung schützt in erster Linie den Sortimentsbuchhandel, nicht das Verlagswesen.[8]

Die folgenden zwei Details zeigen deutlich, wie sehr auch bei der Buchpreisbindung Traditionen und Konventionen die Wahrnehmung von Problemen und der jeweils zur Verfügung stehenden Politikoptionen beeinflussen:

1. Bereits in den Fünfzigerjahren wurde in der Begründung der Ausnahmeregelung für Verlagserzeugnisse im GWB auf die jahrzehntelange Tradition der Buchpreisbindung verwiesen, und betont, dass sie

   > „… mit dem Gesamtsystem des buchhändlerischen Vertriebs- und Abrechnungsvorganges, mit der Erhaltung eines gut ausgebildeten Sortimenterstandes fest verknüpft [sei], sodass Eingriffe nicht ohne Schädigung für Autor, Verleger und Sortimenter bleiben würden.“ (vgl. BT-Drucksache 2/2258 vom 22.1.1955)

   Die Verknüpfung des Schutzes des Kulturgutes Buch mit dem Schutz des Sortimentsbuchhandels wurde also bereits zu diesem Zeitpunkt nicht in Frage gestellt.

2. Im Gegensatz zu Büchern und anderen Verlagserzeugnissen gibt es für andere Produkte der Kulturindustrie, die jedoch historisch gesehen jünger sind als der Buchdruck und sich deshalb in Zeiten entwickelten, die bereits Kartellverbote kannten, wie etwa Tonträger, trotz ähnlicher Rahmenbedingungen keine Möglichkeit zur Preisbindung. Die Ausdehnung der Buchpreisbindung nach § 16 GWB auf die zum damaligen Zeitpunkt allerdings als Markenwaren preisbindungsfähigen Schallplatten wurde vom BGH 1966 explizit verworfen (BGH 1967). Besonders interessant ist die derzeitige Situation bei CD-ROM: CD-ROM, die ausschließlich Text enthalten und traditionelle Verlagserzeugnisse substituieren, dürfen preisgebunden werden, andere CD-ROM, zum Beispiel multimediale Lernprogramme, hingegen nicht. Interessant ist, dass sich seit der Einfüh-

erzielen können als kleine Buchhandlungen (vgl. H. Henning 1998).

8 Vor allem große Verlage könnten sogar ein Interesse an einer Abschaffung der Buchpreisbindung haben, wie das Beispiel Großbritannien zeigt, wo sich das Net Book Agreement 1995 mit dem Austritt einiger wichtiger Verlage von selbst auflöste.

rung der Preisbindung für einzelne CD-ROM ihr Vertrieb von EDV-Händlern hin zum Sortimentsbuchhandel verschoben hat (vgl. BGH 1997: 677–681).

Es stellt sich somit die Frage, was aus kulturpolitischer Sicht durch die Preisbindung geschützt werden soll: Verlagserzeugnisse und der Sortimentsbuchhandel an sich oder die durch sie verbreiteten Inhalte und die Möglichkeit, sich mit diesen auseinander zu setzen. Eine Entscheidung für die erste Variante ist mit kulturpolitischen Argumenten schwer zu begründen. Andererseits dürfte es kaum sinnvoll sein, für alle industriellen Massenprodukte mit kulturell wertvollen Inhalten zur Förderung ihrer Vielfalt die Möglichkeit einer Preisbindung einzuführen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil der Kulturbegriff an sich unbestimmt ist.

4 Buchpreisbindung und europäisches Wettbewerbsrecht

Wie bereits eingangs dargestellt, kann der Bestand des deutschen Systems der Buchpreisbindung trotz ihrer hohen nationalen Akzeptanz zur Zeit als gefährdet angesehen werden, da zumindest die grenzüberschreitenden Aspekte des derzeit von deutschen, österreichischen und schweizerischen Verlegern und Buchhändlern praktizierten Sammelreverssystems gegen das Preisbindungsverbot in Art. 85 EGV verstoßen. Eine Aufrechterhaltung des Systems in Deutschland erfordert jedoch praktische und theoretische Lückenlosigkeit, sodass zum Beispiel auch die Möglichkeit von billigeren Reimporten ausgeschlossen sein muss.

Art. 85 EGV sieht in Abs. 3 jedoch auch die Möglichkeit einer ausnahmsweisen Freistellung von nach Abs. 1 verbotenen Vereinbarungen und Beschlüssen durch die Europäische Kommission vor, sofern diese die folgenden vier Voraussetzungen *kumulativ* erfüllen:

1. Verbesserung der Warenerzeugung und -verteilung oder Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts;
2. angemessene Beteiligung der Verbraucher am entstehenden Gewinn;
3. Unerlässlichkeit der Maßnahme;
4. keine Ausschaltung des Wettbewerbs für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren (vgl. R. Zäch 1994: 83).

Bei der Beurteilung im Einzelfall hat die Kommission erheblichen Ermessensspielraum (vgl. R. Zäch 1994 und Monopolkommission 1996). In bisherigen Verfahren zur Buchpreisbindung wurde eine Freistellung von der Kommission abgelehnt,[9] die Entscheidung im Falle des britischen Net Book Agreement jedoch 1995 vom Euro-

9 Vgl. 82/123/EWG: Entscheidung der Kommission vom 25. November 1981 im Verfahren IV/428 – VBBB/VBVB, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 054, 25.2.1982 und 89/44/EWG im Verfahren IV/27.393 und IV/27.394 Publishers Association – Net Book Agreement, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 022, 26.1.1989, sowie Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 17.1.1995 im Fall C-360/92 P, Publishers' Association gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

päischen Gerichtshof aufgehoben. Das Abkommen zerfiel jedoch im selben Jahr durch den Austritt einiger Großverlage.

Eine solche Freistellung wurde auch von am Reverssystem beteiligten Verlagen 1993 beantragt, woraufhin die Kommission eine vorläufige, befristete Freistellung gewährte.[10] Im Januar 1998 wurde schließlich von der Kommission ein offizielles Wettbewerbsverfahren eingeleitet und den anmeldenden Verlagen in den so genannten Beschwerdepunkten die Einwände der Kommission gegen eine Freistellung übermittelt.[11] In einer Presseerklärung hielt die Kommission fest, dass es alternative Mechanismen gebe, die den Wettbewerb weniger stark beeinträchtigten, etwa einen gemeinsamen Fonds zur Förderung anspruchsvoller Literatur, Gewährung von Rabatten nach Qualitäts- und nicht nach Quantitätskriterien oder die Etablierung eines eigenen Verbreitungssystems für anspruchsvolle Werke. Gleichzeitig betont die Kommission jedoch, dass die nationalen Buchpreisbindungssysteme von ihren Aktivitäten nicht betroffen seien.

Die anmeldenden Verlage meinen hingegen, alle Freistellungsbedingungen erfüllen zu können: Die durch die Preisbindung gewährte Titelvielfalt und damit kulturelle Vielfalt stelle eine Verbesserung der Warenerzeugung dar. Das dichte Netz von Sortimentsbuchhandlungen ermögliche eine Verbesserung der Warenverteilung, und die Verbraucher würden durch die Titelvielfalt und den hohen Servicestandard der Buchhandlungen angemessen am entstehenden Gewinn beteiligt. Die Buchpreisbindung sei zur Erzielung der verfolgten kulturpolitischen Ziele unerlässlich, und schließlich werde der Wettbewerb nicht ausgeschaltet, da die Buchpreisbindung nur den Preiswettbewerb bei einzelnen Titeln zwischen Buchhändlern verhindere, diese jedoch in einem harten Servicewettbewerb miteinander stünden und sich außerdem die verschiedenen Verlage mit substitutionsfähigen Titeln auch einen Preiswettbewerb lieferten.

Besonders interessant ist jedoch ein weiteres Argument der anmeldenden Verlage (vgl. Erwiderung 1998; siehe auch U. Everling 1997): Die Verlage betonen, dass die Kommission bei ihrer Entscheidung dem mit dem Vertrag von Maastricht neu in den EGV aufgenommenen „Kulturartikel“ 128 EGV Rechnung tragen müsse. Art. 128 Abs. 1 verpflichtet die Gemeinschaft „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“ zu leisten, und nach Abs. 4 trägt sie „den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit auf Grund anderer Bestimmungen dieses Vertrages Rechnung.“ Nach Ansicht der Verlage beeinflusst bzw. beschränkt Art. 128 die Anwendbarkeit der Wettbewerbsbestimmungen in Art. 85. Die Kommission dürfe in ihrer Entscheidung wettbewerbspolitische Ziele nicht höher bewerten als kulturpolitische Ziele, sondern sei verpflichtet, die beiden konkurrierenden Ziele in ihrer Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Da ein Verbot der grenzüberschreitenden Buchpreisbindung in einem so eng integrierten Buchmarkt wie jenem der deutschsprachigen Staaten zu einer Reduktion der Titelvielfalt und damit der kulturellen Vielfalt führe, laufe es den

10 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 54/2 vom 23.2.1996.
11 Pressemitteilung der Kommission, IP/98/30 vom 14.1.1998.

vertraglich festgelegten kulturpolitischen Verpflichtungen der Union zuwider, weshalb eine Freistellung unumgänglich sei. Die Kommission habe nicht die Kompetenz, eine eigenständige Kulturpolitik zu formulieren, ihre Rolle müsse sich darauf beschränken, die einzelnen Mitgliedstaaten in der Umsetzung der Ziele ihrer nationalen Kulturpolitiken zu unterstützen, zu denen in vielen Mitgliedstaaten eben auch die Buchpreisbindung zähle.

Unterstützung finden Verlage und Buchhändler in ihrer Argumentation nicht zuletzt bei den Kulturministern der Mitgliedstaaten: Der Rat der Kulturminister forderte bereits 1997 die Kommission auf, „die Bedeutung des Artikels 128 Absatz 4 für die Durchführung derjenigen Vertragsartikel zu prüfen, die eine grenzübergreifende Buchpreisbindung betreffen können, und gegebenenfalls darzulegen, wie Buchpreisregelungen oder -vereinbarungen innerhalb homogener Sprachräume angewandt werden können.“[12]

Denkt man an die zuvor zitierte BGH-Entscheidung, wonach nun unter gewissen Voraussetzungen auch CD-ROM preisbindungsfähig sind, deutet sich an, welche Konsequenzen ein möglicher Erfolg des Kulturargumentes haben könnte: Theoretisch könnte der Verweis auf die kulturelle Bedeutung einzelner Industrien bzw. ihrer Produkte dazu verwendet werden, die Anwendung wirtschafts- und wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen empfindlich zu beschränken. Dies wäre aus zwei Gründen bedenklich: 1) verschmelzen die insgesamt stark expandierenden Kultur- und Medienindustrien immer mehr miteinander und ihre wirtschaftliche Bedeutung ist durchaus nicht marginal, und 2) ist der Kulturbegriff inhaltlich unbestimmt und fast beliebig erweiterbar.

5 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die mit kulturpolitischen Notwendigkeiten begründete Buchpreisbindung beeinflusst Struktur und Entwicklung des deutschen Buchmarktes also wesentlich. Der Zustand der Branche reflektiert in hohem Maße das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse und kann als Beispiel dafür herangezogen werden, wie politisch gesetzte Rahmenbedingungen den Pfad wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse einzelner Wirtschaftszweige beeinflussen und gleichzeitig jedoch auch historisch gewachsene Wirtschaftsstrukturen wieder auf politische Prozesse zurückwirken.

Die strukturkonservierende Wirkung der Buchpreisbindung im Buchhandel kann als gesichert angesehen werden, auch die Höhe der Titelproduktion dürfte von ihr positiv beeinflusst werden. Ausreichend verlässliche empirische Untersuchungen über ihre Effekte, die möglichen Konsequenzen einer Aufhebung unter der Berücksichtigung alternativer Szenarien liegen jedoch nicht vor. Die deutsche Buchpreisbindung ist vor über hundert Jahren als Kartell zum Nutzen und auf Drängen des

12 Vgl. den Beschluss des Rates vom 30.6.1997 über die grenzübergreifende Buchpreisbindung in europäischen Sprachräumen (Punkt 1.3.276, Bull. EU 6–1997) und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 305, 7.10.1997.

Provinzbuchhandels entstanden. Bei ihrer Integration in das bundesdeutsche Wettbewerbsrecht 1957 war ihre lange historische Tradition bereits ein wesentliches Argument. Durch sie wird Büchern und anderen Verlagserzeugnissen eine Sonderstellung eingeräumt, die anderen, historisch jüngeren Produkten der Kulturindustrie trotz ähnlicher Rahmenbedingungen verwehrt wird. Nicht zuletzt die Frage der Preisbindungsfähigkeit von CD-ROM führt die Problematik der aktuellen Regelung vor Augen, und zeigt, wie stark Konventionen und traditionalisierte Denkmuster in Problemdefinitionen und Lösungskonzepte einfließen, und dies durchaus nicht immer mit positiven Effekten.

Die aktuelle Gefährdung der Buchpreisbindung durch das von der Europäischen Kommission gegen die grenzüberschreitenden Aspekte des Drei-Länder-Sammelrevers eingeleitete Verfahren zeigt eingängig den Konflikt mit zeitgenössischen wettbewerbspolitischen Vorstellungen. Dieser liegt nicht zuletzt darin begründet, dass die Kulturpolitik insgesamt nicht nur in Deutschland, sondern in den meisten europäischen Ländern pointiert formuliert bestrebt ist, die kulturelle Produktion vor den sonst dominanten Leitbildern der Marktwirtschaft zu schützen und damit überkommene Strukturen zu perpetuieren. Die Auseinandersetzung um die Buchpreisbindung kann auch als Auseinandersetzung darüber interpretiert werden, wie weit grundlegende Mechanismen des Wirtschaftssystems in andere Bereiche der Gesellschaft, in diesem Fall in den Bereich der symbolischen Produktion, eindringen dürfen oder sollen, die derzeit noch durch andere Regeln strukturiert sind.

Seit dem Vertrag von Maastricht ist die Europäische Gemeinschaft gehalten, kulturellen Aspekten bei allen ihren Tätigkeiten Rechnung zu tragen. Damit kann auch auf Gemeinschaftsebene formal ein Konflikt zwischen kulturpolitischen und wettbewerbspolitischen Zielen entstehen. Die Entscheidung ist schwierig. Denn würde den kulturpolitischen Zielen im Falle der Kulturindustrien und der mit ihr immer stärker verschmelzenden Medienwirtschaft Vorrang gegenüber den wettbewerbspolitischen Zielen eingeräumt, könnte dies einer Aushöhlung des europäischen Wettbewerbsrechts und einer Politisierung der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft (vgl. Monopolkommission 1996) Vorschub leisten, da kulturpolitische Ziele – nicht zuletzt auf Grund der in diesem Bereich notwendigerweise strittigen Definitions- und Abgrenzungsfragen – leicht für andere Ziele, etwa zur Rationalisierung protektionistischer Positionen oder zum Schutz von Partikularinteressen, instrumentalisiert werden können.

Literatur

BGH (1967): BGH-Urteil vom 30. Juni 1966, Aktz.: KZR 5/65 (LG Berlin). In: GRUR. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. 3. 158–166

BGH (1997): BGH, Beschluss vom 11.3.1997 – KVR 39/95 (KG). In: GRUR. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. 8–9. 677–681

Böhm, Franz (1963): Markenpreisbindung und fester Ladenpreis im Buchhandel. In: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 14. 197–234

Börsenverein des Deutschen Buchhandels (div. Jg.): Buch und Buchhandel in Zahlen. Frankfurt a.M.: Buchhändler-Vereinigung

BPW, Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft (1997, 1998): Phonographische Wirtschaft: Jahrbücher ’97 und ’98. Starnberg: Josef Keller

Erwiderung (1998): Erwiderung der anmeldenden Verlage auf die Beschwerdepunkte in den Sachen IV /34.657 „Sammelrevers“ und IV/35.245-IV/35.251 „Einzelreverse“. Brüssel: Rechtsanwälte Bruckhaus – Westrick – Heller – Löber (Fotokopie des Dokuments ohne Anlagen)

Europäische Kommission (1997): Bulletin der Europäischen Union. Nr. 6

Everling, Ulrich (1997): Buchpreisbindung im deutschsprachigen Raum und europäisches Gemeinschaftsrecht. In: Everling et al. (1997): 1–60

Everling, Ulrich/Rürup, Bert/Füssel, Stephan (1997): Die Buchpreisbindung aus europarechtlicher, ökonomischer und kulturhistorischer Sicht. Frankfurt a.M.: Verlag der Buchhändler-Vereinigung

Fezer, Karl-Heinz (1995): CD-ROM sind keine „Verlagserzeugnisse“ im Sinne des § 16 GWB. Kammergericht, Beschluss vom 17. Mai 1995 – Kart. 14/94. In: Wettbewerb in Recht und Praxis 11. 938–948

Füssel, Stephan (1997): Die Buchpreisbindung für Bücher aus kulturhistorischer Sicht. In: Everling et al. (1997): 89–100

Georgi, Friedrich (1966): Die wirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkte der Preisbindung für Verlagserzeugnisse. In: Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel 46. 1233 – 1239

Grosshardt, Holger (1995): Die Preisbindung für Verlagserzeugnisse nach Europäischem Gemeinschaftsrecht: dargestellt anhand des Systems der Buchpreisbindung in der Bundesrepublik Deutschland. Konstanz: Hartung-Gorre

Europäische Kommission (1997): Grünbuch der Europäischen Gemeinschaften über vertikale Beschränkungen des Wettbewerbs. Zusammenfassung. 26.5.1998

Generaldirektion IV (1998): Book Pricing Agreements between Publishers and Booksellers in Germany and Austria: Commission initiates competition proceedings. Pressemitteilung vom 14.1.1998. DN IP/98/30.

Henning, Hans G. (1998): Marktstruktur und Marktverhalten im deutschen Buchmarkt. Eine industrieökonomische Analyse der Buchpreisbindung. Baden-Baden: Nomos

Kiepe, Thomas (1992): Betriebsvergleichsergebnisse als Grundlage betriebswirtschaftlicher Analysen im Sortimentsbuchhandel und ihre Nutzung durch den Betriebsvergleichsteilnehmer. Göttingen: Otto Schwartz

Monopolkommission (1996): Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs. Hauptgutachten 1994/95. Baden-Baden: Nomos

Meyer-Dohm, Peter/Uhlig, Christian (1963): Zur Problematik der vertikalen Preisbindung bei Verlagserzeugnissen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 175. 12–52

o.V. (1998a): Reaktion der deutschen Verlage auf die Brüsseler Preisbindungs-Entscheidung: Alle wollen den gebundenen Preis verteidigen, aber nicht alle glauben, dass es gelingt. In: Buchreport 4. 88–89

o.V. (1998b): Gute Gründe. Kurzfassung der Erwiderung der anmeldenden Verlage auf die Beschwerdepunkte der Europäischen Kommission gegen die grenzüberschreitende Preisbindung zwischen Deutschland und Österreich“. In: Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel 165 (54): 2–20 (Extra)

Rappers, Thomas (1991): Vertikale Preisbindung bei Verlagserzeugnissen und Schulbuchhandel. Pfaffenweiler: Centaurus

Richter, Thomas (1995): Die Aufhebung der Preisbindung für Bücher. Fallbeispiel Schweden. Wiesbaden: Harrassowitz

Rürup, Bert (1997): Die Buchpreisbindung im Lichte der ökonomischen Analyse. In: Everling et al. (1997): 61–88

Statistisches Bundesamt (1998): Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 8: Umsatzsteuer 1996. Stuttgart: Metzler-Poeschel

Waldkircher, Cornelia (1991): Der Buchhandel zu Beginn der Neunzigerjahre. Struktur und Entwicklung einer traditionsreichen Branche. In: ifo-Schnelldienst 21. 13–21

Weichert, Gisela (1990): Das Verhältnis zwischen europäischem und nationalem Kartellrecht anhand der Preisbindung für Verlagserzeugnisse. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen

Winterhoff, Edmund (1963): Der „feste Ladenpreis“ ein Vorteil für Buchhandel und Bücher? In: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 14. 235–248

Wolf, Dieter (1997): Die Erwartungen des Bundeskartellamtes an die 6. GWB-Novelle – Mehr Konvergenz mit europäischem Recht? Vortrag im Rahmen des XVII. Internationalen Forums EG-Kartellrecht der Studienvereinigung Kartellrecht am 15./16. Mai 1997 in Brüssel.

Zäch, Roger (1994): Wettbewerbsrecht der Europäischen Union. Praxis von Kommission und Gerichtshof. Bern/München: Stämpfli/C.H. Beck

„Mehr Wettbewerb!“
Zur Marktkonstitution in der Hochschulpolitik

Frank Nullmeier

Die Terminologie von Markt, Konkurrenz und Wettbewerb erobert immer mehr Politikfelder, die bisher als rein staatlich bzw. öffentlich-rechtlich verfasst und reguliert angesehen wurden. Als generalisierte Form der Unterstützung eines grundlegenderen Politikwandels dient heute der Slogan „Mehr Wettbewerb!“. Seit Anfang der Achtzigerjahre verstärkte sich auch auf dem Felde der bundesdeutschen Hochschulpolitik die Forderung nach wettbewerbsorientierten Strukturen. Ungefähr zehn Jahre später, Mitte der Neunzigerjahre, setzte auf verschiedenen Ebenen ein verstärktes und intensiviertes Bemühen um die Implementierung von Teilelementen eines wettbewerbsorientierten Hochschulsystems ein, sodass sich die Konturen einer veränderten Hochschullandschaft abzuzeichnen beginnen.

Jedoch wird bereits ein erster Blick auf die neuen Hochschulgesetzgebungen im Bund und in den Ländern sowie auf die diversen Reformprojekte an den Hochschulen davon überzeugen, dass mit der wettbewerblichen Reform des Hochschulsektors eine andere Art des Wettbewerbs gefordert sein muss als etwa mit der Aufhebung des Postmonopols: Was im Hochschulsektor zurzeit vonstatten geht, zielt nicht auf eine von Deregulierung begleitete Privatisierung, selbst der politisch durchaus geförderten Konkurrenz durch neue private Hochschulen kommt keine zentrale Bedeutung zu. Es geht momentan auch nicht um die Einrichtung eines Quasi-Marktes, wie er in Großbritannien beispielhaft im Gesundheitssektor eingerichtet worden ist. Vor aller Marktlichkeit ist es heute die Schaffung von Wettbewerblichkeit, die im Zentrum hochschulpolitischer Bestrebungen steht. Und darunter ist anderes zu verstehen als eine Umstellung von bürokratisch-staatlicher auf marktliche oder marktanaloge Regulierung.

Will man den Umbau des bundesdeutschen Hochschulsystems mit der Fülle von neu einzuführenden betriebswirtschaftlichen Instrumentarien ohne Privatisierung und Quasi-Marktlichkeit beschreiben, ist zwischen Markt und Wettbewerb ebenso zu unterscheiden wie zwischen diversen Typen von Marktlichkeit und Konkurrenz. Dieser Beitrag konzentriert sich stärker auf die Formen, in denen Wettbewerb sich entwickeln und vervielfältigen soll. Der Einheit und Geschlossenheit signalisierenden Politikmaxime „Mehr Wettbewerb!“ werden genau diese Eigenschaften zu bestreiten sein. Marktlichkeit oder Wettbewerb sind keine einheitlichen Governance-Typen. Es verbergen sich hinter diesen Begrifflichkeiten eine Fülle von Politikoptionen und eine Mehrzahl von Wettbewerbsformen marktlichen und nichtmarktlichen Charakters, die zum Zwecke der Policy-Analyse wie der Politikbewertung nicht übersehen werden dürfen. Denn die politische Etikettierung als „neoliberal“ kann als Kehrseite eines Verständnisses von Markt/Wettbewerb interpretiert wer-

den, das keine hinlängliche analytische Differenzierung kennt. Zudem macht der in der Europäischen Union sich über fast alle Politikfelder hinweg abzeichnende Trend eines verstärkten Einsatzes von Markt- und Wettbewerbselementen eine kleinteiligere politikwissenschaftliche Analyse erforderlich als mit den Großkategorien von Markt, Staat, Assoziation, Verhandlung etc. möglich zu sein scheint.

Auch auf dem Felde der vergleichenden Analyse von Hochschulsystemen und Higher Education Policies und in organisationstheoretischen Forschungen zur Universität finden jedoch Typologien Anwendung, in denen Marktlichkeit als eine Grundform dargestellt wird. Eine der üblichen Einteilungen ist die zwischen den Grundtypen: *Napoleonisches Modell* (Frankreich), *Humboldtsches Modell* (Deutschland), *Newman Modell* (Großbritannien, benannt nach Kardinal John Newman) und *Markt-Modell* der USA.

Und in der vergleichenden Forschung zu Hochschulsystemen haben sich nach Übernahme des Governance-Begriffs Klassifizierungen eingespielt, die meist mit vier analytischen Grundtypen arbeiten, entweder: „collegial governance", „professional governance", „political" und „bureaucratic governance" oder: „collegial model", „managerial model", „market model" und „social utility model".

Zwar gehen auch heute bereits einige Wettbewerbselemente in das deutsche Hochschulsystem ein, doch bestimmt nach allgemeiner Ansicht der Wettbewerb nicht die Grundstrukturen diesen Systems. Die Verbindung von kollegialer Steuerung im Rahmen universitärer Selbstverwaltung und bürokratischer Regulierung durch die Hochschulbehörden der Länder wie durch die hochschulinterne Administration bestimmt weit mehr die Denkweise der Akteure wie die Wirklichkeit des hochschulpolitischen Alltags. So ist Wettbewerb und Marktlichkeit eher eine Neuheit und ein Fremdkörper im bundesdeutschen Hochschulsystem, und wer sie fordert, tritt mit einem kompakten Verständnis dieser beiden Begriffe auf, als ob eindeutig bestimmt sei, was damit gemeint sein könnte und welche Veränderungen daraus real resultieren müssten. Bevor der Vorgang der „Wettbewerbs- und Marktkonstitution im höheren Bildungswesen" betrachtet werden kann, ist deshalb zunächst eine Sensibilisierung für Differenzierungen im Begriffsfeld Markt/Wettbewerb erforderlich.

1 Wettbewerb und Markt

Legen wir die begrifflichen Bestimmungen Max Webers zu Grunde: Wettbewerb heißt danach das Streben von mindestens zwei Akteuren nach einem Ziel. Erreicht der eine sein Ziel, kann der andere es nicht mehr erreichen. Wettbewerb ist danach ein Nullsummenspiel. Ist das gewünschte Objekt für beide gleichzeitig nutzbar – wie im Falle der Nicht-Rivalität eines (öffentlichen) Gutes – entsteht keine Konkurrenz. Für eine Vielzahl sozialer Vorgänge ist *Wettbewerb ohne Markt* der treffende Terminus. Während Markt ein System von Tauschreflektanten, wie es noch bei Weber heißt, umfasst, also ein Gefüge von Anbietern (A-A) und Nachfragern (N-N) eines zu tauschenden Gutes (O für Objekt), also eine höchst komplexe Relation,

bezeichnet Wettbewerb nur die Rivalität zwischen den Akteuren einer Marktseite: Anbieter befinden sich mit Anbietern (A-A) im Wettbewerb um O, Nachfrager mit Nachfragern (N-N). Eine Konkurrenz zwischen Anbietern und Nachfrager kann es nicht geben. Ein „Markt" im Sinne der Alltagssprache wie der ökonomischen Theorie zeichnet sich dadurch aus, dass zweiseitiger Wettbewerb herrscht.

Die Existenz eines Tauschvorgangs und das Fließen von Geld sind keine notwendigen Bedingungen von Wettbewerb, dieser ist auch keinesfalls auf das Ökonomische beschränkt. Mit dem Begriff des Marktes verbindet sich jedoch in der Regel die Vorstellung eines Systems sich wiederholender Tauschakte als geldvermitteltem Austausch zwischen Nachfragern und Anbietern einer Leistung oder eines Gutes. Diesem *monetären Marktbegriff* steht eine stärker *metaphorische Verwendung* des Begriffs Marktes zur Seite – wie im Falle des Wählermarktes bei politischen Wahlen. Hier fehlt es an einem geldvermittelten Austauschvorgang, obwohl es Nachfrager (nach Stimmen, zugleich Anbieter von Programmen/von Regierungsleistung) und Anbieter (von Stimmen, zugleich Nachfrager nach Programmen/nach Regierungsleistung) gibt. Somit kann es Märkte ohne Geld, Wettbewerb ohne Geld und Wettbewerb ohne Markt geben, aber keinen Markt ohne Wettbewerb. Die Verkoppelung von Steuerung über Preise, Markt und Wettbewerb („monetärer Wettbewerbsmarkt") ist mithin nur eine, wenn auch die bisher bedeutsamste Form wettbewerblicher Gestaltung eine Feldes.

Die Wettbewerblichkeit des (monetären) Marktes gewinnt ihre überragende Legitimation dadurch, dass in ihr die Nullsummenstruktur der einfachen Konkurrenz überwunden wird. Der Markt überzeugt, weil er eine allgemeine Leistungssteigerung hervorbringt, das Gesamtniveau der Versorgung mit erwünschten Gütern erhöht und Innovationen befördert, mithin „alles für alle besser macht". Da diese Eigenschaften des zweiseitigen Marktwettbewerbes auch dem Terminus des Wettbewerbs anhaften, changiert dieser zwischen der zwangsläufigen Verweigerung des Gesuchten für mindestens einen Konkurrenten und der allseitigen Besserstellung. Die auch mit dem Begriff des Wettbewerbs belegte soziale Beziehung des Nacheiferns, des Nachahmens einer als gute oder gar als beste Lösung anerkannten Vorgehens, liegt ebenfalls mehr auf der Linie eines Positivsummenspiels. Im Wettbewerbsbegriff liegt damit sowohl die Assoziation des Versagens eines Gewünschten, des Verlustes und der Niederlage als auch ein Versprechen, eine Aussicht auf beidseitige oder allgemeine Besserstellung. In den Debatten zum Wettbewerbsbegriff ist meist nicht hinreichend geklärt, um welche Art Wettbewerb es sich handeln soll, der zu fördern ist oder unausweichlich auf die Hochschulen zukommt.

Zudem ist das Objekt des Wettbewerbsstrebens, das erstrebte Gut, von nicht zu vernachlässigender Bedeutung für die Konkurrenzbeziehung. Unter den vielen Gut-Typologien der Ökonomie ist hier die *Unterscheidung zwischen Positionsgütern und Nicht-Positionsgütern* zentral. *Statuswettbewerb* zielt auf eine Steigerung der relativen Position gegenüber einer Anzahl als Bezugspersonen, -gruppen, -institutionen definierter Anderer, hier also gegenüber anderen Hochschulen. Ein Positivsummenwettbewerb ist in diesem Falle nicht denkbar, das Positionsgut, der Erste zu sein unter allen, ist nur für einen Konkurrenten erreichbar, alle anderen müssen,

wenn sie darauf zielen sollten, als Verlierer dastehen. Konkurrenz um Positionsgüter lässt jene Eigenschaften vermissen, die dem monetären Wettbewerbsmarkt gerade seine Legitimation verschafften: die Sicherung von allseitiger Besserstellung. Ein *Streben nach Image* ist nicht mit Statuswettbewerb identisch. Image ist kein Positionsgut. Während Image die Konstruktion eines öffentliches „Bildes“, einer Institution oder eines Produktes verlangt, das sich lediglich durch die Besonderheit bzw. Andersheit gegenüber ansonsten als ähnlich gewerteten Institutionen und Produkten auszeichnen muss, verlangt der Status eine Wertung, die über die bloße Andersheit hinausgeht und auf stratifizierende bzw. hierarchisierende Anordnung bis hin zum durchgehenden Ranking zielt. Ein bestimmtes Image kann besetzt sein, sodass sich auch beim Streben nach Image Konkurrenz als Nullsummenspiel ergeben kann. Jedoch steht eine Vielfalt möglicher Imagebildungen zur Verfügung, sodass Ausweichstrategien möglich sind. Ist für jeden Wettbewerber die Möglichkeit gegeben, sich ein eigenes Image zu geben, seine Besonderheiten auszubilden und öffentlich wirksam werden zu lassen, ohne dass sich daraus eine Hierarchisierung ergibt, erhält die Konkurrenz vorrangig *differenziellen* Charakter: Prägend ist die Vorstellung eines für jeden Wettbewerbers möglichen eigenen (Image-)Feldes, sodass sich die Konkurrenz nicht zu einer Art Ausscheidungskampf zuspitzen muss. Sobald der Imagewettbewerb jedoch in einen *Statuswettbewerb* übergeht oder das Streben nach Statussteigerung und höchstem Status zum handlungsleitenden Motiv wird, tritt ein realer Wettbewerb um die Position der jeweiligen Hochschule in der Hochschullandschaft und die damit oft verbundenen Zugänge zu Finanzen auf. Bei überwiegender Ausrichtung auf höchste Statusränge erhält der Wettbewerb *agonalen* Charakter: Er ist geprägt von der Vorstellung des „Besser-Abschneiden gegenüber den anderen Hochschulen“ oder vom Streben „Erster zu sein unter allen“. Entsprechend gibt es „Sieger“ und „Verlierer“, „Absteiger“ und „Aufsteiger“. Je stärker die Statuszuschreibung mit dem Erfolg auf monetären Märkten verbunden ist, desto eher geraten „Verlierer“ in ernste finanzielle Krisen.

2 Wettbewerbs- statt Marktkonstitution

In einem System, das von dem freien Zugang zum öffentlichen Gut Hochschulbildung geprägt ist, mithin im Kernbereich keine monetären Elemente kennt, ist die Konstitution von Marktlichkeit von einem Vorlauf der Markt- und Wettbewerbsrhetorik, des Propagierens von Deregulierung und Handlungsautonomien abhängig. Gezeichnet werden je nach Politikfeld höchst unterschiedliche Bilder von Markt und Wettbewerb. So ist es für die Politikentwicklung des höheren Bildungswesens in der Bundesrepublik kennzeichnend, dass die Forderung nach einem freien, offenen Bildungsmarkt keineswegs prominent erhoben worden ist. Schon angesichts der extrem hohen Aufwendungen, die damit auf die Privathaushalte zukommen würden, oder der zur Kompensation erforderlichen komplexen Voucher- und Transfersysteme, bahnten sich Veränderungen im Hochschulwesen zunächst unter der Vorherrschaft des Wettbewerbsbegriffes an. Doch welche Art des Wettbewerbes war gemeint?

2.1 Ein harmonisches Wettbewerbsmodell

Zur Analyse des Wettbewerbs als Leitmotiv heutiger Hochschulpolitik sollen die Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1985 zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem dienen. Das Wettbewerbsmodell des Wissenschaftsrates ist weit davon entfernt, ein monetär-marktliches zu sein. Auch fehlt es ihm an jener Euphorie, die in der hochschulpolitischen Alltagspublizistik zuweilen mit dem Wettbewerbsgedanken verbunden ist. Allen antizipierbaren Vorbehalten, dass Wettbewerb nur als Mittel legitimierbar sei, begegnet der Wissenschaftsrat mit dem ersten Satz seiner Empfehlung: „Wettbewerb ist kein Selbstzweck“ (Wissenschaftsrat 1985: 7). Worin besteht dann die Zielbestimmung des Rufs nach Wettbewerb? Nicht nur in diesem Programmpapier lautet die Antwort: Leistungssteigerung. „Wünschenswerte Leistungen“ werden knapp umschrieben als „Qualität der Forschung wie der Lehre“, als „Flexibilität der Anpassung an neue Aufgaben“ wie als „Effizienz im Einsatz der Mittel“ (ebd.).

Der Würdigung des Wettbewerbs als Instrument der Leistungssteigerung folgt sogleich die Reflexion auch auf die Risiken unregulierter Konkurrenz. Mit jeder Freisetzung von Konkurrenz muss, so der Wissenschaftsrat 1985, zugleich der Aufbau einer Wettbewerbsordnung einhergehen, die Überhitzung der Wettbewerbsintensität ebenso verhindert wie unlauterer Wettbewerb (Wissenschaftsrat 1985: 8). Als Prämisse dieser Herangehensweise kann folgende Überlegung gelten: Eine allgemeine Akzeptanz des Wettbewerbs ist nur dann zu erwarten, wenn sich nicht eine Gruppe potenzieller Verlierer bildet, die die Wettbewerbslogik zu bremsen sucht. Verbindet sich Wettbewerb mit der Vorstellung weniger Sieger und vieler Verlierer, lässt sich – zumal in einem Hochschulsystem, das von einem relativ hohen Grad an Egalität und Nebenordnung gekennzeichnet war und ist – keine politische Unterstützung gewinnen. Der Wettbewerbsgedanke wird daher im Hochschulsystem nur dann reüssieren, wenn in ihm keinerlei Elemente eines Nullsummenspiels wahrgenommen werden.

Die entscheidenden Lösungsformeln des Wissenschaftsrats angesichts dieser Akzeptanzlücke lauten: Differenzierung, Schwerpunktsetzung und Profilbildung. Durch Differenzierung wird fast jeder zum Gewinner, jeder auf seinem Feld: „Wenn der Wettbewerb im Hochschulbereich sich nicht darauf beschränkt, dass alle das Gleiche – nur jeweils besser als der andere – zu tun versuchen, sondern dazu führt, dass alle Beteiligten ihre besonderen Stärken herausfinden und entwickeln, wenn also Wettbewerb ein hohes Maß an Differenzierung hervorbringt, können viele Gewinn davon haben“ (Wissenschaftsrat 1985: 9). Nennen wir diese Auffassung das „Wettbewerbsversprechen“. Statt der allseitigen Konkurrenz aller Anbieter von Lehre und Forschung auf nahezu allen wissenschaftlichen „Gütermärkten“, in allen Fächern und allen Studiengängen, soll durch Differenzierung eine Milderung, ja Umkehrung der Wettbewerbsfolgen erreicht werden. Durch Konzentration auf bestimmte Studiengänge, Disziplinen und Fächergruppen soll ein Zustand der Wettbewerblichkeit erreicht werden, bei dem jede Hochschule auf bestimmten Feldern eine verbesserte Qualität erreicht unter Zurückstellung der Fortentwicklung auf an-

deren Feldern. Als Ideal zeichnet sich eine Wettbewerbslandschaft ab, in der jede Hochschule auf Stärken, „Exzellenzen“ und Überlegenheiten in einer kleinen Anzahl von Fächern und Studiengängen bei Defiziten in anderen hinweisen kann, sodass die Hochschulen am Ende wiederum relativ gleichrangig sind, doch bei weitaus höherer Qualität in den Schwerpunktfeldern. So ist nicht ein US-Ranking mit Harvard, Stanford und weiteren Universitäten der Ivy-League an der Spitze das Ideal dieser frühen Wettbewerbskonzeption. Fast jede Universität soll auf einem (oder mehreren) bestimmten Gebiet(en) „Harvard-Status“ erhalten, bei notwendig starkem Gefälle der Ausbildungs- und Forschungsqualität innerhalb einer Hochschule. Damit ist die Grundlage für ein Wettbewerbsverständnis gelegt, das sich gerade nicht auf die Förderung von „Elitehochschulen“ oder Spitzenforschungsuniversitäten verlegt. Die wettbewerbliche Rivalität spaltet sich auf die Fächer und Disziplinen und lässt damit Raum für ein neues, relativ egalitäres, Gleichgewicht. Das Gegenstück dieser allseitigen Spezialisierung auf jeweils andere Schwerpunkte ist die Sicherung von Mindeststandards in allen Bereichen, die nicht zu Schwerpunkten ernannt sind. Hier greift nach der Konzeption des Wissenschaftsrates die Verpflichtung der Bundesländer zur Sicherung von Einheitlichkeit im Bundesgebiet, die einhergehend mit der Furcht vor spartenweiser Provinzialisierung auf akzeptable Arbeits- und Bildungsbedingungen in allen Fächern und Disziplinen dringen muss (Wissenschaftsrat 1985: 9). Das Ziel der Leistungssteigerung kann dann erreicht werden per Stagnation oder relativer Absenkung einzelner Bereiche auf ein durch Mindeststandards bestimmtes Niveau bei gleichzeitiger Ressourcenverschiebung zu Schwerpunktsektoren, die bundesweit überdurchschnittliche Qualität erreichen können.

Ziel des Wettbewerbsprozesses ist ein Hochschulsystem, das innerhochschulische Fächer-Ungleichgewichte zu einem neuen Gleichgewicht unter den Hochschulen durch eine Art allseitiger Nischenstrategie verbindet. Leitbild dieses Konkurrenzmodells mit einem moderaten Grad an Wettbewerbsintensität ist der differenzielle, nicht der agonale Wettbewerb. Während in den einzelnen Fächern durchaus Rangordnungen und Streben nach Höchstpositionen entscheidend sind, gilt für die Konkurrenz der Hochschulen über alle Fächer hinweg ein auf Differenz und „Neben“-Ordnung gerichtetes Ideal. Dieser Zusammenhang gilt jedoch nur dann, wenn es jeder Hochschule gelingen kann, hinreichend differente Schwerpunkte zu setzen, sodass es zu einer annähernden Gleichverteilung der Konzentrationsbemühungen auf verschiedene Fächer kommt. Wenn aber nicht jede Hochschule ihre „Nische“ finden kann, weil es z.B. Leitfächer gibt, gerät das vom Wissenschaftsrat vorgestellte Modell differenziellen Wettbewerbs ins Wanken. Zudem fehlt für die Konkurrenz der Fächer und Disziplinen innerhalb einer Hochschule ein Modell der Befriedung trotz Wettbewerbsverstärkung. Auch für den überhochschulischen Fächerwettbewerb fehlt es an einer Rahmenvorstellung, die den Kern einer „Wettbewerbsordnung“ darstellen könnte, will man das langsame „Ausscheiden“ einzelner Fächer im Wettbewerb verhindern.

2.2 Wettbewerbsformen

Ebenso wie später nachfolgende Schriften zum Wettbewerb im Hochschulwesen geht der Wissenschaftsrat nicht von einem produktorientierten Wettbewerb unter Hochschulen aus. Zum Vergleich: Wettbewerb besteht für ein Unternehmen zunächst auf den Absatzmärkten seiner Produkte. Bestimmte man Hochschulen vereinfachend als Zwei-Produkt-Organisationen (Bildung/Ausbildung/Lehre und Forschung als Produkte – unter Vernachlässigung insbesondere der wissenschaftlichen Dienstleistungen, aber auch einiger weiterer Funktionen, vgl. F. Ziegele (1997: 29), dann würden Hochschulen als Anbieter auf dem Bildungsmarkt und dem Forschungsmarkt auftreten und als solche in den Wettbewerb treten. Bestimmte man ihr Produkt auf Seiten der Lehre als „berufsbefähigte AbsolventInnen“, träten Hochschulen zudem auf dem Arbeitsmarkt als Anbieter auf. Da Hochschulen somit in diesem ökonomischen Verständnis als Produktionsorganisation gelten, träten sie zudem auf Faktormärkten als Nachfrager nach Produktionsfaktoren (Vorleistungen, Realkapital, Arbeitsleistung, Boden) auf.

Bezeichnend für die Wettbewerbsdebatte im bundesdeutschen Hochschulwesen ist, dass weder eine derartige Konzentration auf die Hochschulen als Produktionsorganisationen noch eine Ausrichtung auf die genannten drei Absatzmärkte stattfindet (1). Trotz einzelner Anleihen bei Absatz- und Faktormarktbetrachtungen rückt der Wettbewerb um öffentliche Finanzmittel oftmals wieder in den Vordergrund (2). „Mehr Wettbewerb“ heißt zunächst Intensivierung und Ökonomisierung der Budgetkonkurrenz, die Ansätze zu einem wirklichen Markthandeln der Hochschulen sind noch begrenzt (3), während die Schaffung von Wettbewerbsvoraussetzungen im Mittelpunkt steht (4).

1) Wettbewerbsfelder

a. Qualitäts- und Leistungssteigerung in Forschung und Lehre hängen von den Fähigkeiten des wissenschaftlichen Personals einer Hochschule ab. Der Wettbewerb um qualifizierte HochschullehrerInnen ist daher von zentraler Bedeutung für die Hochschulen. Sie treffen dabei auf einen hoch segmentierten Arbeitsmarkt (ein Faktormarkt aus Sicht der Hochschulen), der auf der Nachfragerseite von einem individuellen Wettbewerb um Stellen und Ausstattung gekennzeichnet ist. Dieser Konkurrenz von HochschullehrerInnen um Professoren-Stellen und deren Ausstattung (incl. Berufungszusagen) steht eine Konkurrenz zwischen den Anbietern gegenüber, der trotz des Einsatzes ökonomischer Mittel durchaus nicht vorrangig ökonomisch, sondern von Image- *und* Statusmotiven gespeist ist. Bemühen sich die Lehrenden durch Bewerbung und Rückverhandlung um die Verbesserung ihrer individuellen Lehr- und Forschungssituation sowie der Stellung ihres Faches, Teilgebietes, ihrer Forschungsrichtung oder ihrer „Schule“, so sind es die Hochschulen, die sich durch Ausstattungsangebote, verminderte Lehrverpflichtungen, Sonderregelungen um die Einwerbung von „guten

Leuten“ bemühen. Erst in Verknüpfung mit einer erhöhten Budgetkonkurrenz wird aus derartigen Handlungen im Rahmen eines Qualitätswettbewerbs ein ökonomisch relevanter Akt, da nunmehr die verminderte Fähigkeit, ausgewiesene WissenschaftlerInnen für eine Hochschule zu gewinnen, als Beleg dazu benutzt werden kann, die finanziellen Zuwendungen zu verringern bzw. nicht zu erhöhen. Wird die Budgetzuweisung an einen einheitlichen, in sich nicht oder kaum differenzierten Maßstab der Qualität und Reputation einer Hochschule gebunden statt an Bedarfslagen und Ausstattungsstandards, resultiert daraus ein agonaler Wettbewerb. Sich selbst verstärkende Aufstiegstendenzen werden damit ebenso denkbar wie Abwärtsspiralen, sodass der heutige Gewinn im Statuswettbewerb zur wesentlichen Bedingung zukünftiger Finanzgewinne wird.

Ein rationales Hochschulmanagement muss heute in Erwartung einer derart verstärkten Bindung der staatlichen Zuschüsse an Statusparameter (und/oder Qualitätsparameter) die Einsätze zu erhöhen versuchen, um prominente und im Sinne der öffentlich gehandelten Parameter leistungsstarke WissenschaftlerInnen anzuziehen. Kann dies gelingen – und dies setzt oftmals die Lockerung bisheriger Verfahrensweisen voraus – käme es in der Tendenz zu einer Politik wechselseitiger Überbietung, die dann, wenn sich die Statuskonkurrenz auf Einzelnen besonders aussichtsreichen Wissenschaftsfeldern zuspitzt, zur Spreizung in der Verteilung von Einkommen, Arbeitsbedingungen und Ausstattungen zwischen HochschullehrerInnen führt bis hin zu einem ausgeprägten Starsystem. Robert H. Frank und Philip J. Cook (1995) haben diese aus dem amerikanischen Hochschulsystem lange bekannten Entwicklungen unter dem Aspekt der Verschwendung analysiert. Das weitere Reifen eines Starsystem erhöht nicht nur die Ungleichheit unter den ProfessorInnen (auch ohne Betrachtung der Nebeneinkünfte), sondern auch die zwischen „reichen“ und „armen“ Fächern. Die bereits heute vorhandene fächerspezifisch differenzierte Fähigkeit zur Durchsetzung von Ausstattungsstandards wird gesteigert.

b. Als kaum entwickelt gilt im bundesrepublikanischen Hochschulsystem der Wettbewerb der Hochschulen um Studierende und der Wettbewerb der Studierenden um attraktive Studienplätze. Beispielhaft hierfür sind Verfahren der Studienplatzvergabe, die entweder zentralisiert sind und einem Numerus Clausus unterliegen oder den Studierwilligen die Hochschulwahl mit Bindung an wenige allgemeine Zulassungsbedingungen frei stellen. In der Kritik an dieser Situation lassen sich zwei Argumentationsstränge unterscheiden: Eine weiterreichende Forderung richtet sich auf die Einführung von Studiengebühren auch als Element der Wettbewerbsinitiierung, woraus folgt, dass Hochschulen das Recht der Gebührenfestsetzung und -differenzierung besitzen sollten. Folge dieses Vorschlages wäre die Entfaltung eines monetären Bildungsmarktes bei nichtkostendeckenden, durch staatliche Subventionen an die Hochschulen herabsubventionierten Preisen.

Eine zweite Argumentationslinie, auf die sich die Auseinandersetzung im weiteren konzentrieren soll, belässt es bei einem nichtmonetären Markt mit vielen Studierenden als Nachfragern und vielen Universitäten als Anbietern von

Studienplätzen. Über die Vergabe der Studienplätze sollen aber nunmehr die Hochschulen in speziellen Auswahlverfahren entscheiden können. Im Sinne eines intensivierten Qualitätswettbewerbs sollen Hochschulen mit Aufnahmeprüfungen oder Auswahlgesprächen um „gute“ bzw. für das infragestehende Fach besonders geeignete Studierende konkurrieren.[1] Langfristig folgen daraus Differenzierungen zwischen Hochqualitätseinrichtungen mit hohen Zugangshürden, hoher Nachfrage und stark begrenztem Studienplatzangebot und Normalqualitätseinrichtungen mit kaum beschränktem Zugang, eine durchaus von vielen Hochschulreformern gewünschte Entwicklung. Allerdings fehlt es meist an schlüssigen Konzepten für die zukünftige Entwicklung von Low-Level-Hochschulen, die zur Abdeckung des Ausbildungsbedarfes von großer quantitativer Bedeutung sein werden. Ungeachtet der spezifischen Ausprägungen des Wettbewerbs um Studierende in den einzelnen Fächern und Hochschultypen muss der Charakter dieses um Auswahlverfahren zentrierten Typus von Wettbewerb beachtet werden, der ganz andere Folgen zeitigt als ein Wettbewerb im Kontext monetärer Märkte. Über das Geldmedium regulierte Tauschmechanismen auf annähernd vollkommenen Märkten besitzen eine hohe Legitimität, weil für alle Beteiligten der (Gleichgewichts-)Preis des Marktgutes ein Datum darstellt, strategisches Handeln und Marktmacht mithin ausgeschaltet sind. Willkür, Vorlieben, aber auch komplizierte Bewertungsverfahren entfallen (im Idealmodell des vollkommenenen Marktes) zu Gunsten des bloßen Wirkens von Menge und Preis eines homogenen Gutes. Je mehr diese Idealbedingungen verletzt werden, desto stärker lässt sich das Konkurrenzergebnis auf Strategien, Entscheidungen und Handlungsweisen von einzelnen (individuellen wie kollektiven) Akteuren zurechnen. In nicht monetär geprägten Märkten müssen bestimmte Verfahren wie etwa Auswahlgremien die Steuerung über den Preismechanismus ersetzen. Wenn nicht höchste Standards zur Objektivierung der Entscheidung etabliert werden, prägt der Verdacht der Strategieanfälligkeit diese Form des Wettbewerbs mit entsprechend verringerter Akzeptanz und Legitimität.

2) Budgetkonkurrenz

Vorrangig wird die Situation der Hochschulen heute vom Wettbewerb um öffentliche Finanzmittel beherrscht. Es handelt sich dabei keineswegs um einen Markt, da auf der Anbieterseite (auf Seiten der Länder, des Bundes und der For-

---

1 Auch im Studienverlauf lassen sich weitere Auswahlverfahren samt Limitierungen mit der Folge intensivierten Wettbewerbs unter und um Studierende einführen: von Teilnehmerzahlbegrenzungen in Lehrveranstaltungen und Eingangsprüfungen zu Seminaren über notenabhängige Übergänge vom Bachelor zum Master / Diplom-Studiengang bis hin zum seminar- oder semesterweisen Ranking der Studierenden reicht das Spektrum der denkbaren Mechanismen. Ob sich Wettbewerb noch als Steuerungsmechanismus mit begrenzten Zwecken verstehen lässt oder als Kernelement eines Bildungsprozesses wäre dabei zu prüfen – durchaus vor dem Hintergrund folgenden Diktums, „dass der Wettbewerb ein im Grunde einer humanen Erziehung entgegengesetztes Prinzip ist“ (T. Adorno 1970: 126).

schungsförderungseinrichtungen) kein Wettbewerb, sondern ein Monopol (bei den Gebietskörperschaften) bzw. ein Oligopol (bei den Forschungsfördereinrichtungen) herrscht. Auf Seiten der „Nachfrager“ befinden sich dagegen die Hochschulen, die selbst in kleineren Bundesländern in eine Wettbewerbssituation untereinander geraten. Da die Grundfinanzierung der Hochschulen in der Kompetenz der Länder liegt, war die Wettbewerbssituation zwischen den Hochschulen bisher auf das jeweilige Bundesland beschränkt. Dagegen richten sich Bestrebungen, die bundeslandinternen Entscheidungen von einem bundesweiten Leistungsvergleich der Hochschulen abhängig zu machen. Dem klassischen Preiswettbewerb auf einem normalen Gütermarkt kommen dabei Entwicklungen im Hochschulsektor dort am nächsten, wo durch Steigerung der Kostentransparenz einzelner Studiengänge Möglichkeiten des Vergleichs von bundesweiten Ausbildungskosten entstehen. Den finanzierenden Landesministerien steht damit die Möglichkeit offen, die jeweils preisgünstigste Bereitstellung von Ausbildungsleistungen als Maßstab für ihre Finanzierungsentscheidungen zu betrachten. Landesregierungen können die Kostentransparenz über die Landesgrenzen hinweg nutzen, um Wettbewerbsstrategien der Kostenunterbietung zwischen den Hochschulen zu initiieren.

Strategisches Verhalten in haushaltspolitischen Verteilungskonkurrenzen und -kämpfen folgt aber durchaus anderen Mustern als strategisches Marketing im Kampf um Märkte, geht es doch neben der öffentlichen Darlegung von Kosten-Leistungsbilanzen auch um Einfluss und informelle Kontakte in politischen Netzwerken und Gremien. Dadurch werden alle Maßnahmen, die geeignet sind sich Vorteile in diesen politischen Netzwerken, Entscheidungszirkeln und -gremien zu verschaffen, zu einem Einsatz im Wettbewerb der Hochschulen um öffentliche Finanzmittel. Die traditionellen Formen einer eher im Bereich des Nicht-Öffentlichen verbleibenden Politik der direkten Einflussnahme werden heute ergänzt durch eine öffentliche Imagepolitik, deren Zweck darin besteht, unmittelbar in erhöhten Einfluss auf Gesetzgeber und Verwaltung zu münden. Die gute Position im öffentlichen Statuswettbewerb ist eine Trumpfkarte in den Verhandlungen und Beratungen zwischen Hochschule, Politik und Administration.

3) Wettbewerb um private Finanzmittel – Hochschulen im Marktwettbewerb

Mit der Stagnation oder Absenkung der staatlicher Finanzmittelzuweisungen wird die Bedeutung von Einnahmen aus Aktivitäten an Märkten für die Hochschulen zunehmend wichtiger. Vom (Budget-)Wettbewerb zum Markt ist es aber ein weiter Weg. Erst wenn die primären Leistungen der Universitäten, vor allem Lehre und Studium, gegen autonom und variabel festsetzbare Gebühren verkauft werden könnten, wäre von einem Marktmodell der Hochschulentwicklung zu reden. Die heute zur Diskussion stehenden Marktaktivitäten entfalten sich angesichts der geringen Marktgängigkeit grundständiger Lehre und großer Teile der Forschung auch außerhalb des Feldes primärer Hochschulleistungen. Derartige

Anstrengungen können instrumentelle Funktion für die Universitäten als Beitrag zur Subventionierung von Forschung und Lehre gewinnen. Dies gilt z.B. für Aktivitäten auf Märkten für nicht-wissenschaftsorientierte Dienste und Güter. Jenseits der Vermarktung von Universitätslogos und -emblemen treten bundesdeutsche Hochschulen bisher kaum als Akteur auf wissenschaftsfernen Güter- und Dienstleistungsmärkten auf, zu nennen ist vereinzelt der Verkauf von Produkten aus (z.B. landwirtschaftlichen) Sondereinrichtungen der Hochschule. Die Sicht auf die Studierenden und Beschäftigten der Hochschule als potenziellen Kunden, wie sie sich in den USA in der Führung von universitätseigenen Restaurants, Einkaufszentren, Sportanlagen, Parkhäusern und sonstigen Betrieben zeigt (A. Rothfuß 1997: 241), fehlt dagegen. Gezielte unternehmerische Tätigkeit der Hochschulen (bei geeigneten und haushaltsrechtlich oft erst zu ermöglichenden Rechtsformen und Regelungen der finanziellen Risiken) versetzt in einen Marktkontext, der jedoch ohne Rückwirkungen auf die Kernaktivitäten der Hochschule bleiben kann und unter bildungspolitischen Überlegungen auch muss.

Eine bloß instrumentelle Funktion von Marktaktivitäten kann aber auf den Sponsoren- und Spendenmärkten weit weniger gelingen. Durch die wesentliche Funktion, die das wissenschaftliche Image und die Reputation der Hochschule in der Einwerbung von Spenden oder als Gegenleistung im Rahmen von Sponsoring-Aktionen besitzt, sind hier enge Bindungen an den universitären Bildungsauftrag und die zentralen Leistungen der Hochschulen gegeben.

Eine ganz andere Eindringtiefe in das hochschulische Geschehen wird dann erreicht, wenn die Einwerbung von Forschungsaufträgen privater Träger auf Forschungsmärkten und die Vermarktung wissenschaftlicher Dienstleistungen und Transfers von einer individuellen (einzelner Wissenschaftler oder Wissenschaftlergruppe) auf eine institutionelle Zurechnung (Hochschule, Fachbereich, Institut) umgestellt wird, und auch die (personal-)rechtlichen Bedingungen geschaffen werden, auf Weiterbildungsmärkten expansiver auftreten zu können. Die Profilierung der universitären Weiterbildung als wissenschaftlicher Weiterbildung mit einer bewussten Hochpreispolitik, um ein Segment des Marktes zu besetzen, bei stark marktreagibler Angebotsstrukturierung und Qualitätsgestaltung, dürfte zu den aussichtsreichsten Formen hochschulischen Markt-Engagements zählen.

4) Schaffung von Wettbewerbsvoraussetzungen

Im Zuge der Wettbewerbs- statt der auch denkbaren Marktförderung konzentrieren sich die Reformbemühungen heute im Fahrwasser der Verwaltungsreform und ihres „Neuen Steuerungsmodells" auf Maßnahmenkomplexe, die vor allem der Schaffung von Wettbewerbsvoraussetzungen dienen. Grundbedingung eines wettbewerblichen Geschehens ist die Möglichkeit des Vergleichs. Nur was gesehen und in Beziehung zu eigenen Fähigkeiten/Eigenschaften gesetzt werden kann, was sich mithin in Bezug auf ein gesetztes Kriterium oder auf bloße phänomenale Gleichheit/Ungleichheit vergleichen lässt, ist wettbewerbsfähig. Wer

Wettbewerb begrenzen möchte, muss mithin Nicht-Vergleichbarkeiten erhalten bzw. schaffen. Die Wettbewerbsförderung verlangt entsprechend eine Auflösung von Sphären des Nicht-Sichtbaren und des Nicht-Vergleichbaren. Mithin muss auch die Logik des „Sonderstatus", der „Andersheit", die Logik der „Eigenheiten", des „Besonderen" angegriffen werden.

Eine Vielzahl von Maßnahmen zielt daher auf Leistungs-Transparenz (Einführung von Kosten-Leistungsrechnung, Kennzahlen, leistungsorientierter Mittelverteilung, Evaluation, Controlling). Verbunden mit der Schaffung von neuen Handlungsspielräumen und Autonomien für die Hochschulen (Globalhaushalt, Deregulierung, Dezentralisierung) bei Stärkung der internen Steuerungsmöglichkeiten (Managerialismus als Leitbild, Stärkung der Leitungsverantwortung und -kompetenz, vgl. K. Alewell 1993; D. Müller-Böling/J. Fedrowitz 1998; D. Müller-Böling/L. Zechlin 1998) werden Bedingungen geschaffen, unter denen Wettbewerbsstrategien entfaltet und betrieben werden können. Die relative Geschlossenheit des Angebots an Reformelementen erzeugt unter der Gruppe der Modernisierer in der bundesdeutschen Hochschulpolitik eine Atmosphäre des Wetteiferns und Nachahmens, durchaus eher in einem kooperativen denn in einem rivalisierenden Sinne. Zugleich wird damit auch ein Klima erzeugt, in dem es auffällt, dieses oder jenes Reformelement noch nicht in Angriff genommen zu haben. So halten sich konformistische Anpassung, hinhaltend skeptisches Nachfolgen und Reformaktionismus die Waage.

Dabei findet diese Bewegung zur Hochschulreform zunächst als Subpolitik ihren Weg. Pilotprojekte fördern, reformbereite Hochschulen ermutigen, aber nicht länger umfangreiche neue Hochschulgesetze abwarten, bestenfalls Reformen durch Experimentierklauseln in den Gesetzen absichern, das ist die Maxime einer Bewegung, die seit Mitte der Neunzigerjahre die Hochschullandschaft erfasst. Begünstigt von Spar- und Konsolidierungszwängen kommt es zu Reformen auch unterhalb der Ebene gesetzgeberischer Veränderungen, gestützt durch veränderungsbereite Hochschulrektoren und -präsidenten, einzelne Landesregierungen und eine auf die Hochschulen als Organisationen aufmerksam gewordene Stiftungsszenerie (Centrum für Hochschulentwicklung [CHE] der Bertelsmann-Stiftung, Förderprogramme „Reformuniversitäten" und „Reformfakultäten" des Stifterverbandes und das Programm „Leistungsfähigkeit durch Eigenverantwortung" der Volkswagen-Stiftung). Die Grenzen dieser subpolitischen Schaffung von Wettbewerb und Wettbewerbsvoraussetzungen sind allerdings deutlich markiert. Der sich beschleunigende Shift von der Wettbewerbs- zur Marktkonstitution lässt die Frage des universitären Bildungsauftrages, der Leitvorstellungen für Forschung und Lehre unbeantwortet, scheint auch diese der Wettbewerbsentwicklung zu überlassen oder allein im Sinne der Verstetigung des Wettbewerbsideals aufzulösen.[2]

2 Eine neue Wendung erhält die Forderung nach „Mehr Wettbewerb" da, wo die Ausrichtung auf den Wettbewerb als Ziel hochschulischer Charakterformung erscheint. Dies ist zum Beispiel dort der

3 Das Ende der Harmonie

Das Leitbild eines differenziellen, moderaten Wettbewerbs ist jedoch heute bereits weithin aufgegeben. Dass eine allseitige Moderation der Konkurrenz gelingen könne mit einer hinreichend großen Nische für jede Hochschule, gilt nunmehr als illusionär. Das Ausscheiden von ganzen Hochschulen aus dem Wettbewerb ist ebenso wenig ein Tabu wie die Abkehr von der Fächervielfalt der „Volluniversität“. Ob die Hochschulpolitik eines jeden Bundeslandes noch von der Vorstellung der Universitas geprägt sein wird, sodass sie innerhalb „ihrer“ Landeshochschulen annähernd die Gesamtheit der Disziplinen abzubilden versuchen wird, ist höchst fraglich. Welches Ausmaß ein freier Wettbewerb der Hochschulen bei Strafe des Untergangs annehmen kann, ist aber angesichts der verfassungspolitisch starken Stellung der Länder vorsichtig zu bewerten, wird doch das Motiv der Sicherung des bundeslandeigenen Hochschulbestandes bei steigender Wettbewerbsintensität hervortreten und Formen der „Kartellierung“ – sprich der durch finanzielle Not erzwungenen Hochschulkooperation – herbeiführen. Jedoch die Beruhigungen, die im „Wettbewerbsversprechen“ lagen, werden von einem deutlich agonalen Wettbewerbsverhalten verdrängt.

Eine Grenze jeden Wettbewerbsverhaltens liegt auch darin begründet, dass den Hochschulen keine grundlegende Eigenbestimmung des Leistungsumfangs, d.h. der Zahl der anzubietenden Studienplätze in der Form zugestanden wird, welche auch die „unternehmerische“ Freiheit zur Expansion bieten würde. Eine Überwindung jener Barrieren, die die Bundesländer mit ihrer Kompetenz zur Regulierung eines kleinen, regional bestimmten Wettbewerbssektors darstellen, würde die Grundstrukturen des bundesdeutschen Föderalismus auf den Prüfstand stellen. Bevor jedoch derartige Themen auf die politische Agenda gesetzt werden, könnte sich das Reformprogramm der Schaffung von immer mehr Wettbewerbsvoraussetzungen durchsetzen und einen langsamen Shift in Richtung Marktkonstitution anleiten. Die Thematik der Studiengebühren stellt allerdings nur dann eine Wegweisung für die weitere Entwicklung dar, wenn ihre Einführung nicht nur als finanzpolitische Konsolidierungsmaßnahme zu Gunsten der Länderhaushalte geplant wird.

Die weiteren Perspektiven einer Marktkonstitution wären auch nach einer Einführung von Studiengebühren, die den Hochschulen zugute kommen und von einem großzügigen Studienfinanzierungssystem abgefedert sind, auf den Wettbewerb zwischen Hochschulen als öffentlich-rechtliche Körperschaften begrenzt. Marktbildungsprozesse sind jedoch ebenso unter Gesichtspunkten potenziellen Wettbewerbs zu betrachten: Bisher hatten die öffentlich-rechtlichen Universitäten in der Bundesrepublik keine nennenswerte Konkurrenz auf dem Felde wissenschaftlicher und wissenschaftsnaher Ausbildung zu befürchten. Auch die bisherigen Gründungen von Privatuniversitäten ändern auf Grund der geringen einbezogenen Fächer und Studierendenzahlen daran noch nicht allzu viel. Mit dem Auftreten der texanischen

Fall, wo die Hochschulen als „Unternehmensschmieden“ die Aufgabe der „Persönlichkeitsentwicklung von Studierenden hin zu Unternehmern“ (HRK 1998) zugewiesen wird.

Rice University bei der Gründung der International University in Bremen und deren Verfassung als GmbH, der Entwicklung von Fernhochschulen zu Virtuellen Universitäten (Open University, Fernuniversität Hagen, University of Phoenix) und der Möglichkeit, dass die unter dem Namen „Corporate University“ firmierenden Weiterbildungsakademien von Großunternehmen in den Bereich der grundständigen Ausbildung vordringen könnten, stehen rechtliche Verfassung, Name und Zukunftsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Ein-Ort-Universitäten zukünftig auf dem Spiel.

Von weit reichender Bedeutung dürfte aber sein, dass die ökonomische Durchdringung des öffentlichen Hochschulsystems auch Kalkulationen für Wettbewerber jenseits der Sphäre von Bildungseinrichtungen möglich macht. Die Denkweise des Konzepts „potenzieller Wettbewerb“ macht eine Reflexion auf die Marktzutrittsbarrieren für Anbieter auf völlig anderen oder benachbarten Märkten erforderlich. Warum sollten nicht auch Medien- und Verlagskonzerne, Software-Anbieter und andere Firmen aus der Branche der Informations- und Kommunikationstechnologie den Weg beschreiten, Hochschulen unter stark bis strikt kommerziellen Gesichtspunkten aufzubauen oder bestehende Einrichtungen „aufzukaufen“? Der Markteintritt hängt von den Gewinnerwartungen ab. Damit wäre auch eine gegenüber den USA veränderte Situation angesprochen, denn dort sind gewinnorientierte private Hochschulen nur marginal an der Ausbildung beteiligt (A. Rothfuß 1997: 49), die weit überwiegende Zahl aller privaten Hochschulen ist gemeinnützig.

Unter den derzeitigen Bedingungen einer fast vollständigen Finanzierung aus den öffentlichen Haushalten setzt der Aufbau kommerzieller Hochschulen voraus, dass die staatlichen Mittel nicht zwischen Land und öffentlichen Hochschulen direkt fließen, sondern variabel eingesetzt werden können. Dies ist z.B. dann gegeben, wenn staatliche Einrichtungen ihre Hochschulfinanzierung von institutioneller Förderung auf Personenförderung umstellen, mithin den Studienberechtigten bei Aufnahme eines Studiums Mittel zur Verfügung stellen, sei es im Rahmen eines Voucher-Systems oder in Form von Ausbildungssätzen, die pro Studierenden an die ausbildende Hochschule gezahlt werden. Sobald die Studierenden als „Zwischenträger“ der Finanzierung oder gar als Finanzier (auf der Basis staatlich zugewiesener Mittel) auftreten und der Wettbewerb um Studierende nicht mehr von Landesgrenzen und Landeskindregelungen gebremst ist, wird der Markteintritt auch für Dritte attraktiv. In diesem Fall bedarf es doch nur einer staatlichen Akkreditierung als wissenschaftliche Hochschule, jedoch nicht mehr einer staatlichen Subventionszusage, die bisher meist auch bei Gründung von Privathochschulen erforderlich war. Mit der Destandardisierung und Verkürzung von Studiengängen im Zuge der bisher nur wenig regulierten Einführung von Bachelor-Abschlüssen bieten sich zudem hinreichende Varianzen für die Einführung neuer Ausbildungsgänge und -strukturen; für eintrittsbereite Unternehmen ist dies ein Faktor der Gestaltung eines zieladäquaten Produktangebotes.

Werden bei den „Ausbildern“, der Professorenschaft, offenere personalrechtliche Strukturen samt Leistungsbezahlung durchsetzbar, lässt sich eine gezielte Personalrekrutierung seitens der Quereinsteiger eher realisieren. So tragen etliche der Maßnahmen, die derzeit zur Steigerung des Wettbewerbs zwischen den öffentlichen Hochschulen initiiert werden, zur Verbesserung der Marktzugangsbedingungen ex-

terner Konkurrenten bei. Damit würde allerdings ein Wettbewerb eröffnet, der gänzlich anderen Charakter hätte als der „gute alte“ Wettbewerb der Wissenschaftsrats-Empfehlungen von 1985.

4 Institutionelle Konkurrenz oder: Die Zukunft der Universitätsidee

Ein Rückblick auf die Geschichte des Konkurrenzdenkens im höheren Bildungswesen soll abschließend die bildungspolitischen Grundsatzfragen beleuchten, die in der politischen Öffentlichkeit bisher zu wenig erörtert worden sind.

Die Gründungsgeschichte der Königlichen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin ist von Vergleichs- und Wettbewerbsdenken in zweifacher Hinsicht durchzogen: Zum einen prägen innerdeutscher Vergleich und Statuswettbewerb der Königreiche und Fürstentümer, internationale Konkurrenz und Abgrenzungswille gegenüber dem französischen Modell der Erziehungspolitik, zum anderen aber auch institutionelle Konkurrenz zwischen verschiedenen Typen von Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen, das Gedankengut der preußischen Reformer.

Dass beide Perspektiven von Relevanz sind, kann hier am Beispiel Wilhelm von Humboldts verdeutlicht werden: Ob eigenes Motiv oder bloß Instrument im Dienste der Überredung des Königs, die Formulierung, dass die Gründung der Berliner Universität Preußen dazu verhelfen soll, in Fragen der Aufklärung und höheren Geistesbildung den „ersten Rang in Deutschland zu behaupten“, geht den sachlichen Erörterungen voraus (W.v. Humboldt 1964: 30, 114, 240) und stützt sich auf eine begleitende Beobachtung und Bewertung der Reformbemühungen in den anderen deutschen Landen. „Rang“ ist bei Humboldt mit „Einfluss“ gekoppelt; die Bemühung um ein hochwertiges leistungsfähiges System höherer Bildung verschafft vor allem politische Vorteile. Dass der vermeindliche Rang zugleich auch die Möglichkeiten zur Berufung der besten Professoren steigert, also als selbstverstärkender Effekt wirkt, zeigte gerade die professorale Gründungsgeneration der Universität Berlin.

Ein zweites Element des wettbewerblichen Denkens ist der – angesichts des Niederganges des Heiligen Deutschen Reichs Römischer Nation nicht klar abgrenzbare – internationale Vergleich, bei dem es neben einer sachlichen Würdigung der Vorzüge eines stärker fach- und berufsorientierten Systems und eines der Allgemeinbildung den Vorrang gebenden Systems auf die zukünftige Anerkennung durch andere Staaten ankommt. Die Förderung der Wissenschaft erbringt nach Humboldt durch die internationale Wertschätzung derselben politischen Mehrwert, „da Achtung beim Auslande das ist, worauf ein Staat immer zuerst zu sehen hat“ (W.v.Humboldt 1964: 274, vgl. für die spätere Entwicklung: P. Schiera 1999; B. v. Brocke 1999).

Neben der Statuskonkurrenz spielt in Humboldts Überlegungen zur Gründung der Universität Berlin die institutionelle Konkurrenz zwischen Gelehrtenschule, Universität und Akademie eine zentrale Rolle. Für den Typus der philosophischen oder Forschungsuniversität ist die Übernahme von Strukturmerkmalen der Akademie in eine allgemeine höhere Lehranstalt leitend, die schließlich doch den Namen

„Universität“ beibehält, obwohl sie gegen eine Vielzahl von bestimmenden Elementen des tradierten Universitätslebens gerichtet ist (vgl. H. Schelsky: 1963). Die sich auf Humboldt berufende Forschungs- und Arbeitsuniversität und ihr Erfolg im 19. Jahrhundert sind allerdings begleitet vom relativen Niedergang der Akademien, befördert noch durch die Bildung der Seminar- bzw. Institutsstruktur an den Universitäten, die eine organisatorische Basis für kooperative Forschungsprozesse auch in den Naturwissenschaften bot und Akademien damit weithin redundant werden ließ (B. v. Brocke 1999). Die humboldtsche Universitätsidee verwirklichte sich in einer – von Humboldt durchaus weit entfernten – Gestalt als Homogenisierung des höheren Bildungswesens mit der Forschungsuniversität als Einheitstypus der höchstrangigsten Ausbildungsstufe.

Heute dagegen steht die Debatte unter dem Leitstern der *Differenzierung*. Doch fehlt es an einer offenen Debatte über die neuen Typen von Bildungseinrichtungen, die sich im Zuge des Differenzierungsprozesses als stabil erweisen könnten. Solange nur kleine und große Einrichtungen, „gute“ und „schlechte“, „Elite-“ und „Massen“-Hochschulen unterschieden werden, erscheint noch nicht das Thema einer neuen Mehrzahl und Konkurrenz von Hochschultypen auf der Tagungsordnung. Zwar wird die institutionelle Konkurrenz zwischen Universitäten und Fachhochschulen und die Verlagerung von Studiengängen und Studienplätzen auf die Fachhochschulen seit Jahren thematisiert, doch erscheint damit das Problem einer Differenzierung innerhalb des Sektors der Universitäten nur durch Lastenverschiebung auf eine bereits vorhandene Institution umgangen. Der mit dem Wettbewerbsparadigma angepeilten Entwicklung fort von einem Einheitstypus der Nach-humboldtschen- und Nach-68er-Universität fehlen damit nach wie vor die Eckwerte eines neuen Institutionensets.

Geht es um die Ausdifferenzierung der Universitäten parallel zu der tradierten Gegenüberstellung von Akademie (z.B. reine Forschungsuniversitäten, hohe Zugangsbarrieren, nur Masterstudiengänge und Promotionsstudium) und Schule (z.B. Massenausbildung an reinen Ausbildungshochschulen oder Colleges allein mit Bachelor-Studiengängen)? Oder um die Entwicklung von neuen, deutlich berufs- und praxisorientierten Hochschulen mit geringem Forschungsanteil und Beschränkung auf einen kleinen Fächerkanon? Die Orientierung am US-amerikanischen Hochschulsystem könnte nahe legen, eine institutionelle Differenzierung zwischen College, Graduate School und Professional School zu erwägen. Doch die bundesdeutsche Debatte treibt den Willen zur Differenzierung auch Ende der Neunzigerjahre nicht bis zu dieser Konsequenz. Als Entwicklungsmuster der Hochschulpolitik dient nicht eine irgendgeartete „Idee der Universität“, ein Wandel in der Wissenschaftsauffassung, der Veränderungen im Institutionengefüge erzwingt oder eine neue, wirklich ausformulierte Vorstellung einer veränderten Rolle der Universität in der Gesellschaft.

Es ist zunächst allein der Leistungsvergleich mit dem US-amerikanischen Hochschulsystem, welcher Änderungsbedürfnisse stützt; verwiesen wird dabei auf die überlegene Leistungsfähigkeit des dortigen Hochschulsektors, seine größere Anziehungskraft auf Studierende aus aller Welt und vor allem auf die besseren Studien-

und Arbeitsbedingungen. Jedoch induziert der Vergleich keine neue institutionelle Idee. Da eher die „Elite“-Hochschulen der Ost- und Westküste den Vergleichsmaßstab abgeben denn die kleineren Colleges und Staatshochschulen, steht eher eine Forschungsuniversität als Ideal vor den Augen des bundesdeutschen Betrachters, nur eben eine besser ausgestattete, dynamischere und flexiblere. So verbindet sich im Amerika-Bild eine weitgehend veränderte rechtlich-ökonomische Strukturierung mit einem älteren, idealisierten Modell der Forschungsuniversität. In Gestalt der berühmten amerikanischen Privathochschulen kehrt Humboldt in die bundesdeutsche Massenuniversitäten zurück. „Wettbewerb“ ist die Formel für einen Weg, auf dem sich zumindest für einige Hochschulen der Traum von der Konzentration auf Spitzenforschung und geringe, dafür aber hoch qualifizierte Ausbildung realisieren lässt. Die Formel „Wettbewerb“ dient vorläufig auch dazu, die hochschulpolitisch nicht lösbare Aufgabe einer dezidierten Entscheidung zu Gunsten einer solchen Universitätskonzeption in einen Prozess zu überführen, von dem erwartet werden kann, dass er jene Ausdifferenzierung in schulähnliche, vorakademische und akademische Einrichtungen leisten wird.

Die Entscheidung über die zukünftigen institutionellen Gestalten im Hochschulwesen wird auf den Wettbewerbsprozess und dessen selektive Wirkung verlagert. Ungeklärt bleibt dabei, ob auch eine wettbewerbliche Entwicklung politisch mitzutragen wäre, die die Hochschule, speziell die Universität, als Einheit und als breite, multidisziplinäre Einrichtung in Frage stellte. Die klassische Universitätsidee ist eng gebunden an eine Hierarchie der Disziplinen, an eine Ordnung der Fakultäten mit der Philosophie als oberster und zugleich disziplinintegrativer Wissensform. Ein Restbestand dieser nicht wiederbelebbaren Konzeption fand sich in den vergangenen Jahrzehnten noch in der Idee der Leitdisziplin. Neuere Versuche, die Einheit der Universität zu denken, greifen zumindest auf Leitformeln zurück, ohne jedoch eine argumentative Kraft entwickeln zu können, die die hochschulpolitische Praxis durchdringen könnte. Die Konzeption Michael Daxners (M. Daxner 1993, 1996), die Ökologie, eingebunden in ein republikanisches Demokratieverständnis, zum Leitprinzip der Hochschulentwicklung zu machen, überschätzt wohl ebenso die Integrationsfähigkeit einer ökologischen Denkweise wie die Ausstrahlungseffekte einer neuen Wissenschaftsdisziplin.

Trotz der gegebenen unmittelbaren Wirksamkeit in der Reform der Universität Konstanz muss auch das Bemühen von Jürgen Mittelstraß (J. Mittelstraß 1994), in der Interdisziplinarität bzw. Transdisziplinarität jene Leit-„Disziplin“ zu finden, die jenseits aller Disziplinen liegt und Einheit wie Universalität bewahren hilft, skeptisch beurteilt werden, ist sie doch eng mit der Vorstellung einer eher elitären Forschungsuniversität verbunden. Schon sehr nachdenklich gegenüber der Möglichkeit einer auch noch so dünnen Form eines korporativen Bewusstseins der Universität verlegt Jürgen Habermas (J. Habermas 1987) die Einheit der Universität in die kommunikativen Formen der Argumentation. Nur sind es heute die Disziplinen mit ihren Fachöffentlichkeiten, in denen diese kommunikativen Formen bewahrt, tradiert und unter Nutzung der neuen Medien international ausgebaut werden. So muss die ganze Hoffnung darin gelegt werden, dass die fachinternen Öffentlichkeiten

sich zur Universität als fachübergreifender Einrichtung öffnen: „Die fachinternen Öffentlichkeiten schießen zusammen und verzweigen sich wiederum in den universitätsöffentlichen Veranstaltungen“ (J. Habermas 1987: 96).

Genau das aber geschieht immer weniger, weil eine genuine Universitätsöffentlichkeit weitgehend fehlt und die Fächerautonomie und Disziplinbezogenheit der Lehre meist so hoch ist, dass es allein den Studierenden und ihrer Verarbeitungskapazität überlassen bleibt, Fachwissenschaftliches aus mehreren Fächern (von Prüfungs- und Studienordnungen in Haupt-, Neben- und Beifächer gegliedert) zusammenschießen zu lassen. Die Institution tut meist sehr wenig, um ihnen dabei zu helfen. Die wissenschaftliche Argumentation, das Mitteilen von Überlegungen und Erkenntnissen, die Diskussion von Forschungsergebnissen führt die Institution nicht zusammen, sondern ist eher Motor ihrer Fragmentierung. Relevantes wird nur noch in zunehmend globalisierten Fachöffentlichkeiten ausgetauscht. Bestenfalls ist die inneruniversitäre Öffentlichkeit ein Forum, dem sich die Disziplin mit einer ebensolchen Haltung eines „Public Understanding of Science“ zuwendet wie thematisch interessierten, außeruniversitären Öffentlichkeiten. Die Reflexion auf Wissenschaft als Zentrum universitärer Identität führt eher zu den Disziplinen als zu einer ortsgebundenen Einrichtung, die in sich eine Vielfalt von Disziplinen (mehr als organisatorisch?) integriert.

Mit dem Fortschreiten der derzeitigen Reformphase und ihren Bemühungen um Modernisierung der Organisations-, Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumentarien und ersten Veränderungen der Studiengangsstrukturen wird sich verstärkt die Frage stellen, welche Art von Bildungseinrichtung die einzelnen Hochschulen sein wollen. Sollten sich zudem die eingeführten Wettbewerbselemente im Sinne des Differenzierungsziels als wirksam erweisen, wird sich diese Frage kaum mehr umgehen lassen. Und selbst wenn sich die Hochschulen bis dahin gar als öffentliche Bildungsunternehmen verstehen, wird zu klären sein, auf welchen Märkten Hochschulen welche (Aus-)Bildungsleistung anbieten wollen und welche Märkte und Marktsegmente sie selbst zu konstituieren und zu prägen versuchen. Der bildungstheoretisch recht abstinenten Phase der Konstitution von Wettbewerb und Märkten folgte dann die Suche nach jenen „Bildungsgütern“, die es zu fördern und zur Gestaltung von „Bildungsmärkten“ einzusetzen gälte. So könnte der Ruf nach „Mehr Wettbewerb“ am Ende in eine neue Bildungsdebatte münden.

Literatur

Adorno, Theodor W. (1970): Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959–1969. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Alewell, Karl (1993): Autonomie mit Augenmaß. Vorschläge für eine Stärkung der Eigenverantwortung der Universitäten. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht

Brocke, Bernhard vom (1999): Wege aus der Krise: Universitätsseminar, Akademiekommission oder Forschungsinstitut. Formen der Institutionalisierung in den Geistes- und Naturwissenschaften 1810 – 1900 – 1995. In: König/Lämmert (Hrsg.) (1999): 191–215

Daxner, Michael (1993): Die Wiederherstellung der Hochschule. Plädoyer für eine Rückkehr der Hochschulen in die Politik und die Gesellschaft. Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung. Köln

Daxner, Michael (1996): Ist die Uni noch zu retten? Zehn Vorschläge und eine Vision. Reinbek: Rowohlt

Frank, Robert H./Philip J. Cook (1995): The Winner-Take-All-Society. New York: The Free Press

Habermas, Jürgen (1987): Eine Art Schadensabwicklung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (1998): Erklärung der Präsidenten von Hochschulrektorenkonferenz und Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände: Hochschule als Unternehmerschmiede – eine zukunftsweisende Aufgabe. Bonn

Humboldt, Wilhelm von (1964): Werke in fünf Bänden. Herausgegeben von Andreas Flitner und Klaus Giel. Band IV: Schriften zur Politik und zum Bildungswesen. Stuttgart: J. G. Cotta'sche Buchhandlung

König, Christoph/Lämmert, Eberhard (Hrsg.) (1999): Konkurrenten in der Fakultät. Kultur, Wissen und Universität um 1900. Frankfurt a.M.: Fischer

Mittelstraß, Jürgen (1994): Die unzeitgemäße Universität. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Müller-Böling, Detlef/Fedrowitz, Jutta (Hrsg.) (1998): Leitungsstrukturen für autonome Hochschulen. Verantwortung – Rechenschaft – Entscheidungsfähigkeit. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Müller-Böling, Detlef/Zechlin, Lothar (Hrsg.) (1998): Strategieentwicklung an Hochschulen. Konzepte – Prozessse – Akteure. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Rothfuß, Andreas M. (1997): Hochschulen in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich aus ökonomischer Sicht. Baden-Baden: Nomos

Schelsky, Helmut (1963): Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen. Reinbek: Rowohlt

Schiera, Pierangelo (1999): Das Politische der „Deutschen Wissenschaft". In: König/Lämmert (Hrsg.) (1999): 163–180

Wissenschaftsrat (1985): Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem. Köln

Ziegele, Frank (1997): Hochschule und Finanzautonomie. Grundlagen und Anwendung einer politisch-ökonomischen Theorie der Hochschule. Frankfurt a.M.: Lang

Marktzugangsregulierung: Nationale Regulierung, europäische Integration und internationale Harmonisierung in der Arzneimittelzulassung[1]

Jürgen Feick

1 Der Arzneimittelmarkt als Regulierungsfeld

In diesem Beitrag geht es um die Untersuchung der Wechselbeziehungen zwischen den Bedingungen von Marktentfaltung und politischer Intervention am Beispiel der Regulierung der Marktzulassung von Fertigarzneimitteln[2]. Auf nationaler Ebene wird die Entwicklung in den Ländern Deutschland, Frankreich und England untersucht, darüber hinaus die auf europäischer Ebene sowie erste Schritte internationaler Harmonisierung zwischen den großen Regionen Nordamerika (USA), Europa und Asien (Japan). Bei aller gebotenen Kürze der empirischen Darstellung sollen die Reaktionen der nationalen bzw. transnationalen Regelungssysteme auf spezifische Problem- und Interessenlagen und speziell die Bedingungen und Grenzen einer sich sukzessive durchsetzenden regulativen Supranationalisierung und beginnenden internationalen Harmonisierung analysiert werden. Schließlich ist danach zu fragen, welche Auswirkungen die jeweiligen regulativen Reaktionen auf konkrete Marktkonstellationen haben.

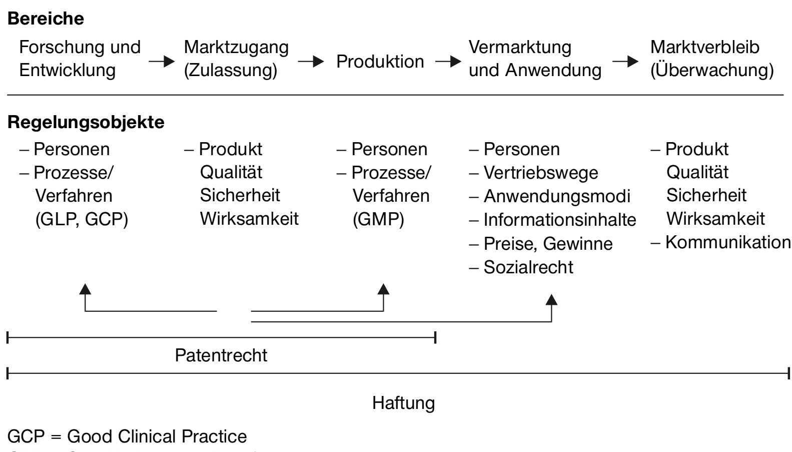
Von Arzneimittelmärkten zu sprechen, heißt Tauschbeziehungen als Märkte zu bezeichnen, die in vielfältiger Weise durch kollektive Interventionen beeinflusst oder sogar dominiert sind. Wenn Arzneimittel häufig als das am stärksten regulierte Produkt bezeichnet werden, dann ist hiermit im Wesentlichen die Spannbreite der Interventionen gemeint, die von der Forschungs- und Entwicklungsphase bis hin zur Verabreichung von Medikamenten reichen.

Abbildung 1 zeigt, dass jeweilige Teilregelungen auf vor- und nachgelagerte Phasen ausstrahlen können; so erweisen sich häufig Folgeregelungen als notwendig, die entweder die Ausgangsregelung zunehmend operationalisieren und präzisieren oder auch in andere Teilbereiche zusätzlich regulierend eingreifen. Beispielsweise wird zunehmend präzisiert, welche Merkmale die Qualität eines Arzneimittels definieren sollen, gleichzeitig muss der zukünftige Produktionsprozess kontrolliert werden, um die Einhaltung der Qualität zu garantieren. Umgekehrt sind die Kriterien der Sicherheit und Wirksamkeit von den Zulassungsbehörden nur dann valide zu evalu-

1 Susanne Lütz danke ich herzlich für inhaltliche Verbesserungsvorschläge sowie Marlies Kafczik und Philipp Botzenhardt insbesondere für Datenrecherchen und das Erstellen von Abbildungen.

2 Fertigarzneimittel oder Arzneispezialitäten sind Medikamente, die auf Vorrat für einen über den Lokalbereich hinausreichenden Markt in größeren Mengen hergestellt werden. Das Pendant zur Marktzulassung ist die Überwachung vermarkteter Arzneimittel.

Abbildung 1 Arzneimittelregulierung: Regelungsbereiche und -objekte



GCP = Good Clinical Practice
GLP = Good Laboratory Practice
GMP = Good Manufacturing Practice

ieren, wenn durch Vorgaben sichergestellt wird, dass die vorklinischen und klinischen Prüfverfahren aussagekräftige Ergebnisse liefern.

Regelungen werden u.a. durch die Interventionsinstrumente charakterisiert, mit denen das Verhalten von Akteuren beeinflusst werden soll.[3] In der Arzneimittelzulassung stehen die klassischen regulativen Interventionsinstrumente im Vordergrund: Gebote, Verbote bzw. bedingte Erlaubnisse. Sie können aber ergänzt oder flankiert werden von Instrumenten der prozeduralen Regelung von Selbststeuerungssystemen, finanziellen Anreizen oder auch Informations- und Beratungsangeboten bzw. Appellen. Dies spielt insbesondere bei den erwähnten Folgeregelungen für den Implementationsprozess eine Rolle, da das Arzneimittelzulassungsrecht in hohem Maße durch unbestimmte Rechtsbegriffe gekennzeichnet ist, welche erst im Prozess der Rechtsanwendung interpretiert und inhaltlich gefüllt werden müssen (vgl. D. Hart/N. Reich 1990).

2 Gründe für die Regulierung des Arzneimittelmarktes

Die moderne produktorientierte Zulassungsregulierung für Arzneimittel hat zwar Wurzeln, die bis zur Jahrhundertwende zurückreichen, in ihrer heutigen Form ist sie jedoch ein Geschöpf der Nachkriegszeit, nicht zuletzt veranlasst durch die die

3 Verschiedene Ansätze der Typologisierung von politischen Interventionen finden sich bei K. König /N. Dose (1993).

Öffentlichkeit bewegenden Arzneimittelkatastrophen und beeinflusst durch die sich im Gefolge von Umwelt- und Verbraucherschutzbewegungen in den USA seit den Sechzigerjahren durchsetzenden „new social regulation". Bei ihr steht die Kontrolle von Produkt-, Prozess- und Verhaltensrisiken für Mensch und Umwelt im Vordergrund. Diese neuen Regulierungen übten einen großen Einfluss auf entsprechende staatliche Interventionsprogramme in den europäischen Staaten aus.[4]

Bei der hier interessierenden Arzneimittelzulassung geht es zunächst einmal um den Schutz von Verbrauchern/Patienten vor unsicheren oder unwirksamen Produkten. Ein amerikanischer Arzt merkte bereits im vergangenen Jahrhundert während einer Versammlung der Massachusetts Medical Society an: „I firmly believe that if the whole materia medica, as now used, could be sunk to the bottom of the sea, it would be better for mankind and all the worse for the fishes" (M. Silverman/P. R. Lee 1974: 258, zit. nach J. Abraham 1995: 42). Damit reagierte er auch auf einen Arzneimittelmarkt in den USA, der nach dem Bürgerkrieg geprägt war von zunehmend aggressiver Werbung für Arzneimittel mit häufig nicht deklariertem („patented medicines" oder Geheimmittel) oder auch gefälschtem Inhalt, die ein erhebliches Gesundheitsrisiko darstellen konnten. Das Gefährdungspotenzial wuchs mit der Industrialisierung der Produktion, die zunehmend die individuelle Herstellung nach Rezept in der Apotheke ablöste. Hinter dem Ausruf des amerikanischen Arztes verbirgt sich gleichzeitig die zunehmende Ratlosigkeit der ärztlichen Profession angesichts eines Marktes, der auch für den Arzt nicht mehr überschaubar ist. Die nur allmählich und zum Teil gegen erheblichen Widerstand der Industrie eingeführte und im Laufe der Jahre verschärfte Risikoregulierung im Arzneimittelbereich[5] diente jedoch nicht nur der Funktion der Produktsicherheit, sie stellte auch einen Schutz für seriöse Arzneimittelhersteller gegenüber unseriöser Konkurrenz dar und versah die Produkte der exportorientierten Industrie mit einem gewissen Gütesiegel.

Aus diesen exemplarischen Hinweisen lassen sich systematisch folgende Gründe für die Zulassungsregulierung ableiten, welche im Wesentlichen auf Konzepten einer Theorie des Marktversagens bzw. der Marktunvollkommenheiten aufbauen.[6] Mit dem Produkt Arzneimittel sind nicht nur positive Wirkungen, sondern in der Regel auch unerwünschte Nebenwirkungen verbunden, *negative Externalitäten,* deren direktes Risiko – in Abwesenheit entsprechender kollektiver Regelungen – der Konsument/Patient zu tragen hat. Dies könnte dann als akzeptabel betrachtet werden, wenn dieser zur Abschätzung solcher Risiken in der Lage wäre. Hier fehlt aber in aller Regel die notwendige Transparenz – und zwar nicht nur beim Patienten, sondern in hohem Maße sogar auf Seiten der behandelnden Ärzte. Diese *fehlende*

4 Einen Überblick über die US-amerikanische Diskussion Ende der siebziger Jahre unter wirtschaftswissenschaftlichem Blickwinkel und mit gleichzeitigem Bezug auf die deutschen Verhältnisse bieten J. Müller/I. Vogelsang (1979); vgl. J. Feick (1980) zur Kritik regulativer Politik in den USA.

5 Exemplarisch für die USA und Großbritannien, J. Abraham (1995: Kap. 2).

6 Eberlein geht in seinem Beitrag in diesem Band auf diese Diskussion ein. Zu den frühesten systematischen Beiträgen zur Theorie des Marktversagens, vgl. F. Bator (1958).

Transparenz kann einerseits einem grundsätzlichen Mangel an Informationen geschuldet sein, der dadurch entsteht, dass prinzipiell mögliche Analysen, Tests und Kontrollen noch nicht durchgeführt worden sind. Zum anderen beruht ein möglicher Mangel an Transparenz aber auch auf der Informationsasymmetrie, die zwischen dem Hersteller einerseits und dem Arzt bzw. Patienten andererseits existiert. Die potenziell negativen Externalitäten werden darüber hinaus zu einem kollektiven Problem für die Volkswirtschaft oder die Gemeinschaft, wenn Patienten durch die Einnahme unsicherer oder unwirksamer Arzneimittel ihre Arbeitskraft verlieren oder ihre Krankheitskosten von kollektiv organisierten sozialen Sicherungssystemen mitgetragen werden müssen.

Damit sind Gründe genannt, die bei Arzneimitteln prinzipiell dafür sprechen, den Zugang zum Markt nicht einem Laissez-faire zu überlassen, sondern kollektiv wirksamen Regelungen zu unterwerfen. Ob solche Regelungen tatsächlich eingeführt werden, in welcher institutionellen Form und welcher inhaltlicher Ausprägung hängt allerdings nicht von den theoretisch ableitbaren Gründen ab; entscheidend ist vielmehr die konkrete Wahrnehmung von Mängeln und einem daraus hervorgehenden Problemdruck sowie Regelungsbedarf, der im Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsdurchsetzung zu den jeweils spezifischen Regelungen oder auch ‚Nicht-Entscheidungen' führt.

3 Zur Situation der Arzneimittelindustrie: Vom „golden age" zum regulativen Kosten- und internationalen Wettbewerbsdruck

Nach dem Zweiten Weltkrieg beginnt das (erste) „golden age" der Pharmaindustrie auf der Basis chemisch-synthetischer Arzneimittelentwicklungen, die neue kurative, zumindest aber symptomatische Behandlungen, ermöglichen. In den Ländern mit einer nennenswerten Arzneimittelproduktion gewinnt die Pharmaindustrie den Status einer Innovations- und Wachstumsindustrie, deren gesundheitspolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung zunächst unbestritten ist. Es sind in der Folgezeit vor allem die Konsequenzen der großen Arzneimittelkatastrophe der Sechzigerjahre (Thalidomid/Contergan), das Abklingen der Innovationsdynamik in den Siebzigerjahren und schließlich die zunehmende Kritik an den die öffentlichen Gesundheitsbudgets belastenden Arzneimittelkosten, die diesen Glanz verblassen lassen. Arzneimittelregulierung im Sinne eines strikteren Verbraucher- und Patientenschutzes kommt in praktisch allen entwickelten Staaten ebenso auf die politische Agenda wie Kostendämpfungsmaßnahmen innerhalb öffentlicher oder kollektiver Gesundheitssysteme. Einen erneuten, zumindest partiellen Perspektiven- und Imagewechsel läuten die volkswirtschaftlichen Wachstumsprobleme ein, die in den entwickelten Industriestaaten spätestens seit Mitte der Achtzigerjahre die öffentliche Diskussion bestimmen, parallel dazu die neuen biotechnischen Perspektiven der Arzneimittelentwicklung. Damit erhalten die Innovations-, Wachstums- und insbesondere auch Arbeitsmarktimpulse einer florierenden und zur Aussenhandelsbilanz positiv beitragenden Pharmaindustrie wieder stärkeres Augenmerk. Entsprechend gewinnen auch

schon vorher geäußerte Kritiken an regulativen Interventionen in den Arzneimittelmarkt deutlichere Konturen. Zwar stellt sich nicht wieder die fast blind-optimistische Orientierung der Nachkriegsjahre ein, und es wird nach wie vor ein kritisches Augenmerk auf die Sicherheitsaspekte und die Kostenbelastung durch den Arzneimittelkonsum geworfen, gleichzeitig jedoch auf Seiten der Industrie und Politik nach den Kosten der verschiedenen regulativen Interventionen gefragt.

In den letzten zwei Jahrzehnten erfährt die Pharmaindustrie einen Wandel in fast all ihren Aktivitäten, der – vielleicht übertreibend, aber doch charakteristisch für die Eigenwahrnehmung der Industrie und industrienaher Beobachter – als „monumental change“ charakterisiert wird. Was noch Anfang der Siebzigerjahre durch eine „atmosphere as an elite gentlemen's club“ geprägt gewesen sein soll, habe sich in eine hochwettbewerbliche, in der Regel kosteneffizient organisierte und vor allem auf Forschungs- und Entwicklungserfolg ausgerichtete Industrie verwandelt (R. M. Nordmann 1997: 28–29). Dieser Wandel innerhalb der Industrie ist geprägt von folgenden Teilaspekten:

- nach einer Phase der Innovationsstagnation seit den Siebzigerjahren ist durch die Biotechnologie und die Genforschung eine neue Dynamik in die Medikamentenentwicklung gekommen;
- die Zunahme der Entwicklungskosten für innovative Medikamente,[7] höhere Anforderungen an die Marktzulassung, die steigende Internationalisierung der Märkte, eine Politik der Kostendämpfung in praktisch allen öffentlichen Gesundheitssystemen und der Rationalisierung in so genannten Managed Care-Systemen verschiedener Ausprägung hat zu einer Verschärfung der Wettbewerbssituation und einer zunehmenden Differenzierung innerhalb der Pharmaindustrie geführt, deren Einzelinteressen auf Verbandsebene immer schwerer zu bündeln sind.

Den neuen Bedingungen begegnet ein Teil der Pharmaindustrie durch horizontale und vertikale strategische Aufkäufe, Zusammenschlüsse und Allianzen, mit deren Hilfe „economies of scale“ und „economies of scope“ erreicht werden sollen, die eine sich bislang insbesondere in den USA abzeichnende „diversification into health care services“ einschließen. Diese Strategie, bei der die Großen der Branche im Vordergrund stehen, erlaubt es, an verschiedenen strategischen Stellen der „value chain“ strategisch platziert zu sein (M. S. Roth 1997). Innerhalb der Pharmaindustrie hat seit Ende der Achtzigerjahre ein regelrechtes Wettrennen unter den großen Unternehmen um Aufkäufe, Fusionen und Allianzen eingesetzt, das immer neue Verschiebungen in den jährlichen Umsatzranglisten zur Folge hat. Diese Expansionsstrategie dient dazu, in Verteilungsnetzen international vertreten zu sein, ausreichendes Kapital für sich verteuernde Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zur Verfügung zu haben und die eigenen Forschungsaktivitäten oder Produktli-

7 Die heute zu veranschlagenden Forschungs- und Entwicklungskosten werden mit 200 bis 800 Mio. US-Dollar angegeben; vgl. Zahlen der US Biotechnology Industry Association in D. Green (1998a: II).

nien zu ergänzen, um in beständiger Folge neue, noch patentgeschützte und höhere Preise ermöglichende Produkte auf den Markt zu bringen. Trotz gelegentlicher Kritik an dieser Gigantonomie wird von Unternehmensberatern und betreuenden Investitionsbanken in nächster Zukunft kein Ende dieser Entwicklung erwartet. Nur wenige Unternehmen mit ausreichend zukunftsträchtiger Produktpalette und finanziellem Rückhalt scheinen sich diesem Konzentrationssog entziehen zu können.[8]

Diese Entwicklungen haben die Differenzierung innerhalb der Industrie verstärkt, in der die großen, forschungsintensiven und kapitalstarken Pharmaunternehmen den innovativen Markt dominieren, während kleinere und mittlere Unternehmen in aller Regel auf Nischenmärkte, Nachahmerprodukte oder den stärker national orientierten Nichtverschreibungsmarkt ausweichen bzw. mit den großen kooperieren müssen. Aus dieser Differenzierung erwachsen unterschiedliche Interessenlagen gegenüber staatlicher Regulierung. Die innovationsstarke, in der Regel große und international orientierte Industrie kann sich sehr viel leichter auf strenge Regelungsanforderungen in der Zulassung einstellen als kleine und mittlere Unternehmen, und sie ist auch eher in der Lage nationale Regelungsvarianzen zu berücksichtigen, weil sie international orientiert und durch Niederlassungen oder Kooperationspartner in ausländischen Märkten wirkungsvoll vertreten ist. Diese Ausgangsannahmen lassen darauf schließen, dass die kleinen und mittleren Unternehmen am Offenhalten nationaler Märkte über gewohnte nationale Verfahren interessiert sind, während die von ihren Produkten her international wettbewerbsfähige Großindustrie einheitliche Marktzugangsbedingungen über Ländergrenzen hinweg bevorzugt.

Die Inter- bzw. Multinationalisierung der Pharmaindustrie ist nicht zuletzt der Ausweitung des internationalen Handels geschuldet. Dieser hat zwar eine lange Tradition, gewinnt aber nach einer Phase des (auch) regulativen Protektionismus erst mit der zunehmenden Liberalisierung des Welthandels nach dem Zweiten Weltkrieg und der Einrichtung von Freihandelszonen an Dynamik. Mittlerweile besteht eine hochgradige Verflechtung der drei großen nationalen/regionalen Pharmamärkte, die 1996 zusammen etwa 90 % des Weltpharmamarktes auf sich vereinten: die USA (31,7 %), Europa (EU + EFTA: 27,5 %) und Japan (20,8 %) (vgl. P. Evers 1998: 6). Diese Verflechtung spiegelt sich u.a. am Handelsaustausch selbst, an den jeweiligen gegenseitigen Marktanteilen und auch der internationalen Verteilung pharmazeutischer Großunternehmen wider, wobei allerdings die drei Regionen durchaus signifikant variieren. Vergleicht man die Anteile am Pharmamarkt verschiedener Regionen, zeigt sich, dass sich der Anteil amerikanischer Pharmaprodukte auf dem europäischen Markt (nur EU-Länder) innerhalb von zehn Jahren auf knapp 22 % mehr als verdoppelt hat; etwa gleich hoch ist der relativ konstante Anteil europäischer Produkte auf dem amerikanischen Markt. Der japanische Anteil an den beiden anderen regionalen Märkten weist zwar hohe Wachstumsraten auf, ist aber insgesamt noch verschwindend gering (unter 1 %). Umgekehrt kamen die US-amerikani-

8 Eine knappe Zusammenfassung der Argumente bzw. Gründe für Zusammenschlüsse und Größe in der Pharmaindustrie sowie Hinweise, warum manche Unternehmen nicht dem Trend folgen, finden sich bei D. Green (1998a und b).

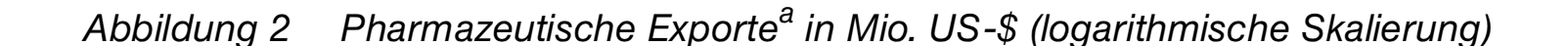
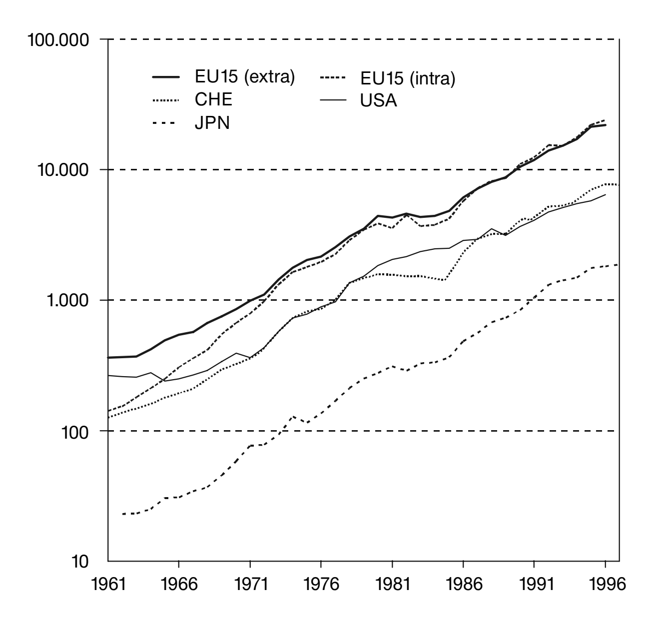


Abbildung 2 Pharmazeutische Exporte[a] in Mio. US-$ (logarithmische Skalierung)



a ITCS Kategorien: 54 ohne 5419.
Quelle: OECD (Hg.): International Trade by Commodities Statistics, 1961–1990 & 1998.

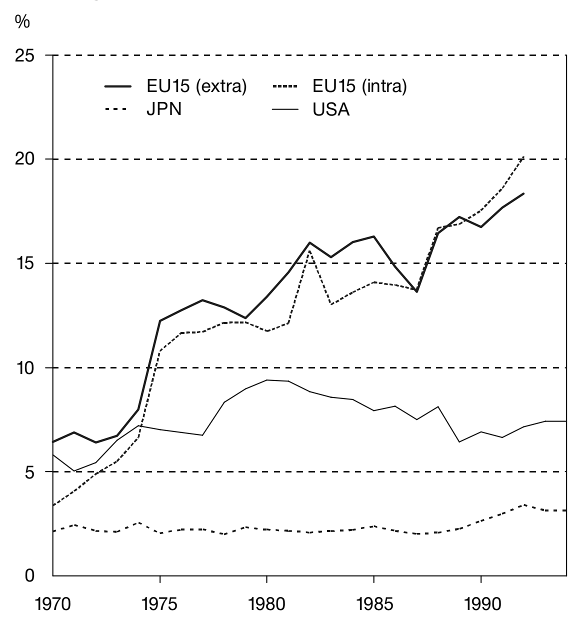
schen Unternehmen 1993 auf 6,4 % des japanischen Marktes, die europäischen auf 7,3 %. Während letztere relativ konstante Anteile hielten, gingen die der US-Unternehmen fast auf die Hälfte zurück.[9]

Seit Anfang der Sechzigerjahre sind die Ausfuhren in allen drei Regionen/Ländern im Großen und Ganzen parallel angestiegen und haben sich etwa alle fünf Jahre verdoppelt (Abbildung 2). Für den EU15-Raum gilt, dass seit Anfang der Siebzigerjahre die Ausfuhren innerhalb dieser Region genauso hoch ausfallen wie die außerhalb der EU-Grenzen und vom absoluten Niveau her weit über den Exporten der USA liegen.[10] Ein differenzierteres Bild ergibt sich bei der Betrachtung der relativen Bedeutung des Exports für die jeweilige nationale bzw. regionale Pharmaindustrie (Abbildung 3). Hier zeigt sich, dass die Pharmaindustrie innerhalb des europäischen

9 Da bei diesen Veränderungen unterschiedliche Faktoren eine Rolle spielen können, etwa die Auswirkungen von Wechselkursschwankungen oder die so genannter ‚Handelskriege', sollten die Zahlen nur als grobe Anhaltspunkte gelesen werden.

10 Die wichtigsten Pharmaländer Europas (D, GB, F; dazu CH) liegen im Export einzeln auf etwa dem gleichen Niveau wie die USA.

Abbildung 3 Anteil der Exporte[a] *an der pharmazeutischen Produktion*[b]



Berechnungsbasis = US-$
EU15: ohne Irland; 1970–1975 ohne Deutschland; ab 1988 ohne Italien; Daten für 1992–1994 unvollständig.

a ITCS Kategorien: 54 ohne 5419. Quelle: OECD (Hg.): International Trade by Commodities Statistics, 1961–1990 & 1998.

b Source OECD Health Data 1998.

Raumes (EU) seit den Siebzigerjahren im Gegensatz etwa zu den USA deutlich exportabhängiger geworden ist.

Die Exportabhängigkeit regionaler und nationaler Pharmaindustrien, die gegenseitige Durchdringung der Pharmamärkte wie auch die internationale Standortbreite großer pharmazeutischer Unternehmen lassen auf ein erhebliches Interesse europäischer Unternehmen an einer Vereinheitlichung regulativer Bedingungen des Marktzugangs innerhalb und außerhalb wichtiger Exportregionen Europas schließen, welche potenziell die regulativen Kosten vermindern. Ein etwas geringeres ‚Harmonisierungsinteresse' liesse sich bei den USA und ein weiter vermindertes bei Japan vermuten; bei Japan ist allerdings die grundsätzliche Exportorientierung der japanischen Volkswirtschaft und eine langfristig an Exportvereinfachung im Kosmetik- und Pharmabereich angelegte Strategie zu berücksichtigen.

4 Marktkonstituierung durch Intervention: Die Regulierung der Arzneimittelzulassung

Im Folgenden werden am Beispiel der Arzneimittelzulassung sehr vereinfachend Kernpunkte der Regulierungsentwicklung in den drei europäischen Ländern unter Einbeziehung der US-amerikanischen Situation dargestellt. Dabei sollen weniger die nationalen Differenzen im Vordergrund stehen, sondern internationale Anpassungsprozesse bis hin zu transkontinentalen Harmonisierungsbemühungen und nicht zuletzt die Herausbildung einer supranationalen Regulierung auf europäischer Ebene nachgezeichnet werden. Abschließend werden die Rückwirkungen von Internationalisierungsprozessen auf nationale Regulierungs- und Implementationsstrukturen aufgezeigt.

4.1 Regulierung zwischen nationaler Differenz und internationaler Annäherung

Der Zugang zu Heilmitteln in einem ganz allgemeinen Sinne war bereits vor Jahrtausenden sozial vermittelt. Das galt für die innerhalb von Familien oder Clans tradierten ‚Hausmittel' wie auch für ‚Arzneien' und Anwendungen, die spezialisierte Medizinmänner – oder wie immer die meist kultisch legitimierten Sachwalter genannt wurden – für größere Gemeinschaften verabreichten und die ihr Wissen häufig an Nachfolger innerhalb des gleichen Familienverbandes weitergaben. Bereits hier spielte die Annahme einer spezifischen, allerdings personengebundenen Expertise eine wichtige Rolle. Später, mit zunehmendem und dann auch systematisiertem Erfahrungswissen über die Wirkungsweise gesammelter und/oder zubereiteter Substanzen, bildeten sich spezialisierte Professionen (Ärzte, Apotheker) heraus, die zunächst mit tradierten Vorrechten, später kodifizierten Rechten der Herstellung, Lagerung, dem Vertrieb und der Verordnung versehen und zunehmend detaillierten Regelungen unterworfen wurden. Die staatlichen Vorgaben blieben Jahrhunderte lang inhaltlich außerordentlich rudimentär und die Kontrollen waren überwiegend als professionelle Selbstregulierung auf der Basis prozeduraler Vorgaben verankert (vgl. hierzu R. Schmitz 1998; G. Stille 1994). Später wurde diese durch eine zunehmend ausgefeilte Produkt- und Prozessregulierung ergänzt, die sich auf die Herstellung, Lagerung und den Vertrieb von Arzneimitteln konzentrierte. Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts verblieb der Marktzugang jedoch mehr oder weniger in industrieller Selbstkontrolle.

Spätestens seit den Sechzigerjahren zeichnete sich eine schrittweise Institutionalisierung und zunehmende Verschärfung von Marktzugangskontrollen ab. Als Folge der industriellen Herstellung und zunehmenden Massenverbreitung so genannter Fertigarzneimittel stiegen die Risiken von Arzneimittelunfällen über lokale Grenzen und zahlenmäßig kleine Betroffenenkreise hinaus erheblich an. Besonders sichtbar wurde dies an Katastrophen wie dem Thalidomid(Contergan)-Skandal der frühen Sechzigerjahre, der auf Medikamenteneinnahme zurückging und einen politischen Handlungsdruck erzeugte, dem sich die Verantwortlichen letztlich kaum entziehen

konnten.[11] Gleichwohl zeigt ein internationaler Überblick jedoch, dass einzelne Länder unterschiedlich schnell und auch unterschiedlich durchgreifend mit neuer Regelbildung auf derartig öffentlichkeitswirksame Katastrophen reagierten (vgl. Abbildung 4).

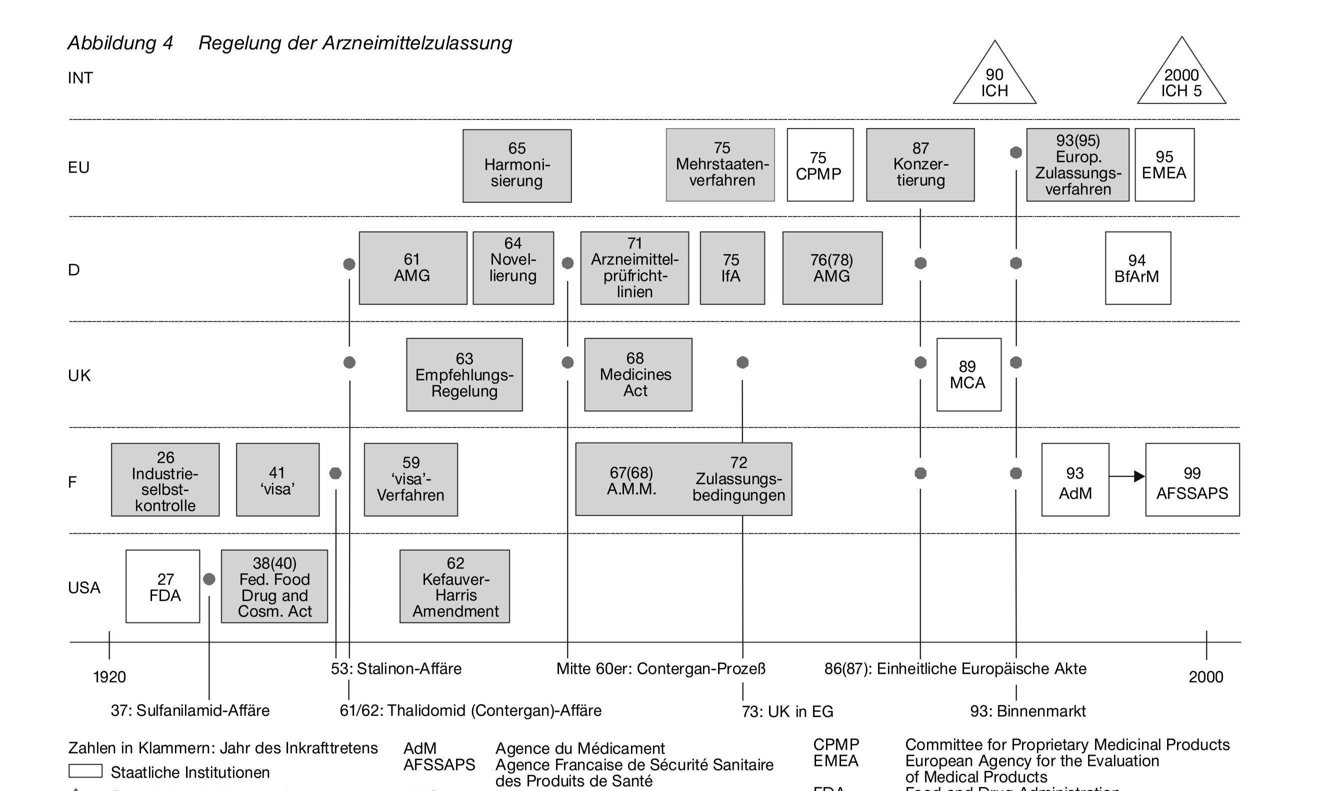
In *Frankreich* fiel es einem interventionistisch orientierten Staat offenbar recht leicht, die während des Zweiten Weltkriegs aus kriegswirtschaftlichen Gründen 1941 eingeführte formelle Zulassungsregelung („visa“) beizubehalten, was auch an der politisch wenig durchsetzungsfähigen, weitgehend mittelständisch organisierten Arzneimittelindustrie lag. Jedoch erst nach der so genannten Stalinon-Affäre der Fünfzigerjahre (Grund: ein toxisch verseuchtes Vitamin-Präparat) wurden dieser Zulassungsregelung auch die notwendigen Verfahrensrichtlinien zur Seite gestellt (N. Reich 1988: 25–28).

In den *USA* schlug öffentlich gewordene Besorgnis besonders schnell auf den politischen Prozess durch – hier führte die so genannte Sulfanilamid-Affäre von 1937 (Grund: ein antibiotisches, auf Licht toxisch reagierendes Baby-Puder) zur Verankerung von Qualitäts- und Toxizitätskontrollen als Zulassungsbedingungen von Medikamenten.

Verglichen mit Frankreich und den USA waren die Ansätze zu effektiven Regelungen der Arzneimittelzulassung in *Deutschland* und *Großbritannien* vor der Thalidomid-Katastrophe wesentlich bescheidener. Dies lag u.a. an der in beiden Ländern sehr ausgeprägten wirtschaftspolitischen Bedeutung der Pharmaindustrie sowie einem kooperativen Verhältnis zwischen Industrie und Regierung, welches von der Öffentlichkeit weitgehend abgeschirmt war. Fragen der Produktqualität und -sicherheit blieben folglich lange Zeit industrieller Eigenverantwortung überlassen. So kam es in *Großbritannien* selbst nach der Thalidomid-Katastrophe zunächst nur zu einer Empfehlungsregelung, bevor schließlich in enger Abstimmung mit Industrieinteressen 1968 kodifiziertes Recht entstand (L. J. Smith 1991: 20–30; J. Abraham 1995: 56–64). In *Deutschland* scheiterten entsprechende Forderungen seit Ende des 19. Jahrhunderts regelmäßig an industriellen und politischen Widerständen, sodass es in den Zwanzigerjahren nur zu einer nichtstaatlichen Kooperation zwischen Ärzten und Krankenkassen kam (A. Murswieck 1983: 412–435). Auch das Arzneimittelgesetz (AMG) von 1961 – noch vor der Contergan-Affäre erlassen – und dessen Novellierung 1964 (Contergan-Novelle) führten letztlich nur zu einer Registrierung, nicht aber substanziellen staatlichen Evaluierung von Zulassungsunterlagen und formellen Zulassung von Medikamenten vor der Vermarktung. Es bedurfte nicht nur der Contergan-Katastrophe, sondern auch der Öffentlichkeitswirkung eines neuerlichen Arzneimittelunfalls (Menocil), um die Widerstände auch der Industrie gegen die Vorschrift substanzieller Arzneimittelprüfungen sowie deren staatliche Evaluierung zu brechen. Einen gesetzgeberischen Schub brachte zusätzlich die Regierungsumbildung von 1969 (von der CDU/SPD- zur SPD/FDP-Koalition).

11 Die historischen Abschnitte in J. Abraham (1995) geben einen Eindruck von der Viefalt der Faktoren, die zur Einführung oder Verschärfung von Zulassungs- und Überwachungsregelungen beitrugen.

Abbildung 4 Regelung der Arzneimittelzulassung



Resultat waren die Prüfrichtlinien von 1971 und schließlich das AMG von 1976, das 1978 in Kraft trat und die Bundesrepublik im Hinblick auf die materielle Zulassungsprüfung als Letztes der hier untersuchten Länder auf die Höhe der damaligen Zeit brachte.

Trotz unterschiedlicher historischer Pfade entwickelten die hier betrachteten Staaten im Laufe der Sechziger- und Siebzigerjahre ganz ähnliche rechtliche Regelungen zur Kontrolle der Arzneimittelzulassung.[12] Wachsender Problemdruck durch die Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, aussenwirtschaftlich schädliche Auswirkungen komparativer regulativer Rückständigkeit sowie die Vorbildfunktion einzelner Vorreiterstaaten erwiesen sich als zentrale Antriebsfaktoren dieses Konvergenzprozesses. Die Binnenmarktzielsetzung der EG entwickelte seit Anfang der Sechzigerjahre eine zusätzliche Dynamik, die schließlich in supranationaler Regulierung mündete.[13]

4.2 Europa – Der Weg zur national flankierten Supranationalität

Im Hinblick auf die Arzneimittelzulassung stellt die Europäische Gemeinschaft eine besonders interessante Regulierungsarena dar (D. Hart 1988). Obgleich der Gesundheitsbereich in den Römischen Verträgen – mit Modifikationen seither – explizit der Verantwortungshoheit der Nationalstaaten überlassen wurde, gab es gerade im Hinblick auf die Produktzulassung in der Arzneimittelregulierung schon frühzeitig Harmonisierungsversuche (D. Hart/N. Reich 1990), die in entsprechende Direktiven und Richtlinien einmündeten. Zunächst sollten hier im Sinne einer negativen Integration[14] all solche Handelshemmnisse ausgeräumt werden, die nicht den Schutz der öffentlichen Gesundheit als nationalen Rechtfertigungsgrund für sich in Anspruch nehmen konnten. Die Europäische Kommission nutzte das bereits erwähnte Thalidomid-Desaster der frühen Sechzigerjahre, um die auch in der US-Gesetzgebung enthaltenen Kriterien der Qualität, Sicherheit und – nun zusätzlich – Wirksamkeit als Voraussetzungen für eine aktive Zulassungspolitik der Mitgliedstaaten zu verankern. Die nationalen Regelungen der EG-Mitgliedstaaten wurden diesen seit 1965 verabschiedeten Direktiven und Richtlinien sukzessive angepasst, welche selber das Ergebnis eines intensiven Informationsprozesses und Dialogs zwischen den im Arzneimittelbereich wichtigeren EG-Staaten waren, der den Blick über den Atlantik einschloss. Trotz eines am Ende hohen formalen Harmonisierungsgrades auf der Policy-Ebene innerhalb der EG[15] war diese Strategie nicht erfolgreich. Nach

---

12 Ähnlichkeit bedeutet hier nicht die Aufhebung sämtlicher Länderdifferenzen, vielmehr bestanden und bestehen solche in spezifischen Regelungsinhalten, Entscheidungsstrukturen und Implementationsstilen fort; vgl. R. Mayntz/J. Feick (1982); A. Murswieck (1983); D. Hart et al. (1988); N. Reich (1988); L. Hancher (1990); U. Baumheier (1993); J. Abraham (1995).

13 Für die gegenseitige Beeinflussung nationaler Regelungen im Arzneimittelbereich wie auch die Einflüsse internationaler Organisationen siehe für Deutschland H. Hasskarl (1978: 74) und A. Murswieck (1983: 432–435); genereller G. Majone (1990) sowie L. Hancher/M. Moran (1989).

14 Siehe hierzu F. Scharpf (1997).

15 Auch die britische Gesetzgebung – Großbritannien war noch nicht EG-Mitglied – stand im Sog die-

wie vor kam es nicht zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Zulassungsentscheidungen, zudem konterkarierten nationale Implementationsdifferenzen die angestrebte Harmonisierung.

In der nächsten Phase führte man europäische Verfahren der Arzneimittelzulassung ein (Mehrstaatenverfahren 1975; neues Mehrstaatenverfahren oder Konzertierungsverfahren 1987) und richtete einen Ausschuss für Arzneimittelspezialitäten (CPMP) auf europäischer Ebene ein. Dies waren Maßnahmen, die in Fällen von Differenzen zwischen nationalen Zulassungsbehörden den Prozess gegenseitiger Anerkennung bzw. Anpassung von Zulassungsentscheidungen durch gemeinsame Beratungen erleichtern sollten, jedoch klar unterhalb der Schwelle supranationaler Entscheidung verblieben. Auch dieser Weg erwies sich als wenig erfolgreich. Der von Repräsentanten aller nationalen Behörden besetzte europäische Ausschuss konnte nur Empfehlungen an die nationalen Behörden aussprechen, die für ihr Territorium weiterhin die Letztentscheidung behielten. Sie nutzten ihre Vetorechte dazu, von den Antragstellern Nachuntersuchungen einzufordern und machten das supranationale Zulassungsverfahren für diese unattraktiv. Differenzen in der Sicherheitsphilosophie, Misstrauen gegenüber den Behörden anderer Länder, versteckter Protektionismus oder auch das organisatorische Eigeninteresse nationaler Behörden mögen die Motive dieser nationalen Widerstände gewesen sein. Im Grunde zeigten diese Hindernisse, dass nur ein Verfahren die gewünschte Marktintegration bringen konnte, welches den nationalen Behörden ihre Veto-Macht nehmen würde.[16] Dem entspricht auch Majones Hinweis, dass bei Abwesenheit gegenseitigen Vertrauens in die Regulations- und Implementationspraxis des jeweiligen Landes „centralisation of regulatory authority“ die einzige praktikable Möglichkeit sei, „of correcting transboundary externalities, or preventing the local regulation of a local market failure from becoming a trade barrier“ (G. Majone 1998: 32). Das sukzessive Versagen vorhergehender Lösungen war es letztlich, was zur Einführung originär europäischer Zulassungsverfahren 1995 führte[17] – einem zentralisierten für Medikamente der Biotechnologie (obligatorisch) sowie andere innovative Produkte (fakultativ) und einem Mehrstaatenverfahren mit gegenseitiger Anerkennung für alle anderen Präparate bei letztendlicher Entscheidungshoheit der europäischen Ebene.

Die Zentralisierung regulativer Entscheidungsgewalt auf europäischer Ebene als stärkste Form der Koordination von Gemeinschaftspolitik im Sinne eines „European maximalism“ erscheint hier aus funktionalistischen Gründen durchaus wünschenswert[18]. Diese liegen in Handelsbarrieren durch lokale Regulierung und damit der Verhinderung des Zugangs zu Medikamenten (Patientenperspektive) und zu Märk-

ser internationalen Anpassung.

16 Diese Defizite wurden bereits Ende der Achtzigerjahre intensiv diskutiert, ebenfalls die Lösungsmöglichkeit durch eine supranationale Behörde, die schließlich von der EG-Kommission und nach Zögern auch von Teilen der Industrie favorisiert wurde. Vgl. hierzu D. Hart/N. Reich (1990: 37–40); ebenfalls E. Kaufer (1990).

17 Für die rechtlichen Details wie auch die vorausgegangenen Regelungen auf europäischer Ebene siehe zusammenfassend B. Collatz (1996) und E. Vos (1997).

18 Siehe hierzu F. Scharpf (1994: 239, 227).

ten (Herstellerperspektive) wie auch in der Erhöhung von Transaktionskosten eines solchen Marktzugangs. Damit ist jedoch noch nicht erklärt, warum sich die einzelnen Staaten Anfang der Neunziger Jahre auf eine solche Lösung verständigt haben. Zumindest ein Grund kann in der spezifischen institutionellen Entscheidungsprozedur gesehen werden. Bei aller Zentralisierung sind die nationalen Regulierungsakteure in einer Weise in das Entscheidungssystem einbezogen, welche Konfliktkanalisation und Konsensbildung erleichtert.

Institutionell erscheint das CPMP von besonderer Bedeutung. Dieses Gremium ist die zentrale Evaluierungsinstanz in einem von der Europäischen Agentur in London koordinierten Zulassungsprozess. Im CPMP sitzen ad personam Vertreter aller nationalen Zulassungsbehörden, die sich monatlich für eine Woche zu Beratungen in London treffen. Trotz ihrer Weisungs*un*gebundenheit sind diese Mitglieder an ihren jeweiligen nationalen, professionellen und institutionellen Hintergrund rückgebunden. Gleichzeitig erlaubt der wissenschaftlich und technisch geprägte Gegenstandsbereich der Arzneimittelzulassung in diesem nicht öffentlich tagenden Expertenkreis eine auch bei Meinungsunterschieden sachbezogene Diskussion. Hier findet also auf der wissenschaftlichen Evaluationsebene eine Integration nationaler Inputs in einen international besetzten und supranationale Entscheidungen vorbereitenden Expertenkreis statt. Auf der Basis der CPMP-Empfehlung wird die politisch-administrative Zulassungsentscheidung von der Kommission in Brüssel gefällt, die selbst von einem Ständigen Arzneimittelkomitee beraten wird, welches aus Vertretern ebenfalls der politisch-administrativen Ebene der Heimatbehörden bzw. -ministerien besteht. Diese sind explizit als Ländervertreter in dem Gremium.[19]

Kurzum: Das europäische Verfahren durchläuft verschiedene Filter, an denen alle nationalen Behörden beteiligt sind und innerhalb derer sie eventuelle Einwände und Bedenken zur Diskussion stellen können. Damit sind nationale Inputs sichergestellt – und zwar auf wissenschaftlich-evaluativer wie auf administrativ-regulativer Ebene. Von besonderer Bedeutung ist natürlich, dass diese Einflussmöglichkeiten nicht mit nationalen Vetorechten verbunden sind und hierdurch ein Zwang zur Konsensbildung bzw. zur Mehrheitsfindung besteht.

Institutionell wichtig ist außerdem, dass es für die Arzneimittelhersteller weiterhin die Möglichkeit gibt, Zulassungsanträge für nur ein Land zu stellen. Damit sind die nationalen Unternehmen geschützt, die nur für einen nationalen Markt produzieren und mit ihren Produkten möglicherweise Zulassungsschwierigkeiten in anderen Ländern und damit im dezentralisierten bzw. im zentralisierten europäischen Verfahren befürchten müssten. Auch dieses nationale Verfahrensresiduum dürfte den Mitgliedsländern die Akzeptanz einer supranationalen, europäischen Lösung erleichtert haben. Die Kombination dieser unterschiedlichen Verfahrenswege und die intensive organisatorische Partizipation der nationalen Behörden an den europäischen Zulassungsverfahren lässt zum einen den nicht auf internationale Märkte

19 Die Mitglieder dieses Ständigen Kommitees kommen seltener zusammen und regeln die meisten Abstimmungen auf schriftlichem Wege.

konzentrierten kleineren und mittleren Unternehmen genügend Spielraum, befriedigt gleichzeitig die Effizienzwünsche der international operierenden Pharmaindustrie und kommt außerdem den organisatorischen Eigeninteressen der nationalen Behörden – in der Vergangenheit überwiegend Träger des Widerstands gegen die Supranationalisierung – entgegen.

Prinzipiell bleibt festzuhalten, dass die Arzneimittelzulassung zu den wenigen regulativen Bereichen der Europäischen Gemeinschaft gehört, in denen positive Integration möglich und zumindest prozedural auch weitgehend erfolgreich war.[20] Mit Blick auf die regulativen Kosten für die Industrie kann von einem Nettogewinn und für die europäische Integration von einem symbolischen Gewinn gesprochen werden. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich eine Politik herausgeschält, die nicht in dem von Streeck für zwei Teilbereiche der Europäischen Sozialpolitik (gleiche Rechte für Frauen in der Arbeitswelt; arbeitsplatzbezogener Gesundheits- und Sicherheitsschutz) diagnostizierten „encapsulated federalism“ (W. Streeck 1995: 45) stecken geblieben ist. Letzterer steht für die Entwicklung supranationaler Ansätze, die in der Folgezeit von nationalen und intergouvernementalen Handlungsmöglichkeiten so ummantelt werden, dass praktisch nichts mehr von der supranationalen Dynamik übrig bleibt, denn „(…) the influence of supranational social policy (…) is confined by its dependence on the *voluntarism* of both sovereignty-conscious member states and interest-conscious private market participants“ (W. Streeck 1995: 57f.).

Im Bereich der Zulassungsregulierung ist eine kaum noch rückholbare Supranationalisierung zu beobachten, in der durch institutionelle und prozedurale föderalistische Gegengewichte die Partizipation nationaler Interessen gesichert wird, ohne die gewollte supranationale Dominanz in Frage zu stellen. Man könnte hier von einem „procedurally balanced federalism“ sprechen. Im vorliegenden Beispiel haben intergouvernementale und daran sich anschließende supranationale Entscheidungen zum Aufbau und zur Festigung regulativer Strukturen geführt, die den bisherigen nationalen Regelungen zumindest formal nicht nachstehen und sogar dazu tendieren, die national höchsten Vorgaben supranational abzusichern. Relativierend muss jedoch auf eine zunehmende Klientenorientierung der Europäischen Behörde und des europäischen Zulassungsprozesses hingewiesen werden, welche auch nationale Regulierungsbehörden unter Effizienzdruck setzt. Ob eine industriefreundliche Zulassungspolitik auch zu einer Aufweichung von Zulassungskriterien im Implementationsprozess führt, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.[21]

20 Im Jahr 2001 ist eine Evaluierung durch die EU-Kommission vorgesehen.

21 Vgl. hierzu eine Umfrage unter Mitgliedern verschiedener nationaler Zulassungsbehörden mit unterschiedlichen Einschätzungen in J. Abraham/G. Lewis (1999).

4.3 Internationale Harmonisierung jenseits von Europa

Regulative Harmonisierungsbemühungen gehen mittlerweile über den EU-Raum hinaus. Diese zielen darauf ab, die Zulassungsbedingungen zwischen den Ländern der großen regionalen Märkte zu harmonisieren, welche zusammen etwa 90 Prozent des Weltpharmamarktes repräsentieren und wechselseitige Exportinteressen haben (vgl. Abschnitt 3). Wie innerhalb der Europäischen Union mit ihrem hohen internen Warenaustausch im Pharmabereich, so ist auch auf internationaler Ebene bei den exportierenden Unternehmen ein Interesse vorhanden, die regulativen Kosten zu reduzieren. Nationale Zulassungsverfahren mit je spezifischen Anforderungen an die vorzulegenden Zulassungsunterlagen und darin enthaltenen Analyse-, Test- und Prüfergebnisse erhöhen die Kosten für international agierende Unternehmen nicht nur im Zulassungsprozess, sondern bereits bei der Beschaffung der verlangten Informationen im Forschungs- und Entwicklungsprozess.

Im Mittelpunkt dieser Bemühungen um eine Harmonisierung solcher Anforderungen steht die seit 1990 eingerichtete International Conference on Harmonization (ICH), in der Repräsentanten der Regulierungsbehörden der EU, der USA und Japans sowie der entsprechenden nationalen bzw. regionalen Industrieverbände in einem Steuerungsausschuss (Steering Committee) zusammenarbeiten, koordinierend unterstützt vom Internationalen Verband der Pharmaverbände (IFPMA). Als Beobachter nahmen von Anfang an die entsprechenden Organisationen Kanadas und der EFTA-Länder teil. Die grundlegende Harmonisierungsarbeit wird von Experten aus der Industrie, den regulierenden Behörden und der Wissenschaft in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen geleistet. Deren Arbeitsergebnisse durchlaufen einen mehrstufigen Abstimmungsprozess, ausgehend vom Steering Committee, über die Rückbindung an jeweils nationale, im Falle der EU europäische Gremien; schließlich werden alle Kommentare zu Richtlinien verarbeitet, die von den drei regulierenden Behörden der EU, der USA und Japans gemeinsam zu verabschieden sind. Zwar haben diese Beschlüsse nur empfehlenden Charakter für die beteiligten Zulassungsbehörden; aus der Beteiligung an der Harmonisierungsarbeit und der Zustimmung zum Diskussionsergebnis wird jedoch eine ‚moralische' Implementationsverbindlichkeit abgeleitet.

Das Ziel war zunächst, durch die Standardisierung von Test- und Prüfverfahren die gegenseitige Anerkennung von Analyseergebnissen und Zulassungsunterlagen zu erreichen. In einem zweiten Schritt sollen die Inhalte von ‚Zulassungsdossiers' definiert werden, sodass es im Idealfall für jedes Produkt nur ein Antragsdossier geben müsste, welches alle Unterzeichnerbehörden anerkennen. Es geht also um eine Form gegenseitiger Anerkennung, die aber voraussetzt, dass vorausgegangene Harmonisierung Zweifel darüber ausräumt, was inhaltlich Gegenstand der Anerkennung ist. Bislang schwanken die Einschätzungen über den bisher erreichten Grad an Harmonisierung. Für die Attraktivität dieser Harmonisierungsarbeiten spricht die im Laufe der Jahre ständige Erweiterung des Beobachterkreises an Treffen der Arbeitsgruppen. Behindert werden die Abstimmungsversuche jedoch immer wieder durch die Neigung insbesondere der amerikanischen Regulierungsbehörde FDA, ihre Vorstellungen im Falle von Meinungsunterschieden zwischen den ver-

schiedenen Experten mit Nachdruck durchsetzen zu wollen (J. Wechsler 1996).[22] Ansonsten wird jedoch betont, dass die gemeinsam verabschiedeten Richtlinien, welche alle technisch-wissenschaftlich sehr detailliert sind, in der Regel Eingang in die Regulierungspraxis fänden.

Bei diesen Harmonisierungsansätzen bleibt unklar, unter welchen Bedingungen eine gegenseitige Anerkennung zwischen nationalen/regionalen Behörden ohne supranationale Durchsetzungsmittel gelingen kann – ein Problem, welches sich auch in der Anfangsphase der europäischen Harmonisierung von Zulassungsregeln zeigte. Die optimistischere Einschätzung entspringt einer eher funktionalistischen Logik, die davon ausgeht, dass dieser Prozess der internationalen Harmonisierung nicht aufzuhalten ist und sich mit der Internationalisierung von wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere des Handelsaustauschs, quasi unabhängig vom konkreten institutionellen Unterbau ausbreiten wird. Der wissenschaftliche und technische Charakter dieser Harmonisierungsaufgabe würde zusätzlich für dieses Szenario sprechen. Umgekehrt verweisen die europäischen Erfahrungen darauf, dass erfolgreiche Harmonisierung der Arzneimittelzulassung eine so voraussetzungsvolle Aufgabe ist, dass deren Verfolgung mit einer gewissen Konsequenz auf supranationale Verfahren hinausläuft, wenn sie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen soll.

4.4 Rückwirkungen der Internationalisierung auf die nationale Ebene: Die Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleister

Die zunehmende Internationalisierung des Pharmamarktes und der durch die regulative Supranationalisierung ausgelöste regulative Wettbewerb zwischen den beteiligten nationalen Behörden setzen nationale Verwaltungsstrukturen unter Anpassungsdruck. Regulierungsinstitutionen werden dazu angehalten, regulative Kosten für die antragstellende Industrie nicht unnötig zu erhöhen, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Klientel nicht zu behindern. Im Kern geht es dabei um eine stärkere Marktorientierung und auch interne „Vermarktlichung“ der mit der Arzneimittelzulassung befassten nationalen Verwaltungen. Drei „Trends“ können ausgemacht werden, die in allen Ländern, wenn auch in unterschiedlicher Stärke, zu beobachten sind: Erstens, die Verselbständigung der regulativen Behörden; zweitens, ein Einstellungswandel von der Kontroll- zur Klientenorientierung; drittens, eine auf Effizienz zielende Organisationsperspektive. Weniger eindeutig sind die Konvergenzsignale, was die Beziehungen zur Öffentlichkeit angeht. Da diese Entwicklungen nicht unabhängig voneinander verlaufen sind, ergibt es Sinn, sie länderbezogen zu behandeln.

Am weitesten gingen die Veränderungen in *Großbritannien*, wo 1989 die alte Zulassungsabteilung (Medicines Division) im Gesundheitsministerium aufgelöst und die „Medicines Control Agency“ (MCA) als vollständig aus Gebühreneinnahmen finanzierte und damit in Budgetierungs-, Rekrutierungs- und Besoldungsfragen

22 Besondere Verstimmung hat eine nachträgliche Rücknahme der Zustimmung zu einer bereits empfohlenen Richtlinie durch die US-Behörde verursacht.

freiere Institution (so genannter „Trading Fund Status“) gegründet wurde. Sie steht damit in allen operationell relevanten Managemententscheidungen außerhalb der hierarchisch-ministeriellen Entscheidungsstruktur, obgleich die MCA formell weiterhin dem Minister untersteht. Sie wird von einem eigenen Board kontrolliert und alle fünf Jahre einer veröffentlichten Evaluation durch das Gesundheitsministerium unterzogen.

Dieser organisatorisch-institutionelle Wandel ging einher mit der Einführung privatwirtschaftlicher Managementtechniken in öffentliche Institutionen, welche die Regierung Thatcher mit dem Leitbild der „new public administration“ verband. Seither versteht sich die MCA als effizienzorientierte Behörde, die ihre finanzielle und regulative Performanz kontinuierlich kontrolliert, dokumentiert und seit ihrer Gründung die formalen Effizienzergebnisse wie Evaluationsdauer, Einhaltung vorgegebener Zeitspannen und Termine stetig verbessert hat. Die Behörde sieht sich heute nicht mehr als legalistisch verfahrende Bürokratie mit Kontrollauftrag, sondern als Dienstleister, der seinen Kunden – in Zulassungsfragen der Pharmaindustrie – „value for money“ zu liefern habe. Dazu gehört es, die Unternehmen schon im Vorfeld zu beraten und neuerdings – früher undenkbar – auch während des Evaluierungsprozesses für Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Die Industrie zeigt sich mit der bisherigen Bilanz der Behörde außerordentlich zufrieden. Gegenüber der Öffentlichkeit gilt sie als im traditionellen Sinne weiterhin eher verschlossen, was bei der beschriebenen Effizienz- und Klientenorientierung nicht überrascht. So genannte Pharmakritiker werfen der Behörde deshalb auch zu große Industrienähe und insbesondere eine zu geringe Transparenz aus der Sicht der Öffentlichkeit vor (vgl. hierzu J. Abraham/G. Lewis 1999).

Die Ausgangssituation war in *Frankreich* ganz ähnlich: Hier bestand eine in das Gesundheitsministerium integrierte Zulassungsabteilung, die von der Pharmaindustrie wegen schleppender Antragsbearbeitung und deshalb langen Zulassungszeiten ständig kritisiert wurde. In Anlehnung an die MCA wurde 1993 die „Agence du Médicament“ (AdM) gegründet. Sie untersteht weiterhin rechtlich der Aufsicht des Gesundheitsministers und ist budgetär in dessen Haushalt verankert. Sie finanziert sich auch nur zum Teil aus Gebühreneinnahmen. Trotzdem erlaubt ihr der relativ selbständige Status eine, verglichen mit der früheren Situation, grössere Freiheit in der Nutzung vorhandener Ressourcen. Sie ist für ihre Beschaffungs-, Einstellungs- wie ihre regulativen Entscheidungen nicht mehr an die ministerielle Hierarchie gebunden und kann entsprechend flexibler wirtschaften und organisieren. Mit der behördlichen Verselbständigung gingen in der AdM auch Veränderungen im Interaktionsverhalten zwischen Behörde und Industrie einher. Große Anstrengungen wurden unternommen, von einer traditionell etatistischen Kontrollorientierung zu einer eher professionell-kooperativen zu gelangen, deren etatistische Züge nun in gewisser Weise paternalistische Merkmale annehmen. So ist die französische Agentur die Einzige der nationalen Behörden,[23] die in London eigens ein Büro unterhält, um

23 Die Briten haben hier natürlich den Vorteil, dass die europäische Behörde in London angesiedelt ist.

den französischen Unternehmen vor Ort Unterstützung innerhalb der europäischen Verfahren geben zu können. Die Aussenbeziehungen zu einer breiteren Öffentlichkeit nehmen bei der französischen Behörde einen vergleichsweise grösseren Platz ein. Das hat nicht nur damit zu tun, dass neben einem Industrieverbandsvertreter auch ein Verbrauchervertreter (beide allerdings nicht stimmberechtigt) an den Sitzungen des Evaluationskomitees teilnimmt. Auch ein Detail wie die Veröffentlichung der direkten oder indirekten Industrieverbindungen der evaluierenden Experten weist auf eine bewusste Politik der Transparenz hin.

In der *Bundesrepublik* erwies sich eine solche formale Ausgliederung aus dem zuständigen Ministerium als nicht notwendig, war die deutsche Zulassungsinstitution doch bereits als Bundesinstitut Teil des Bundesgesundheitsamtes und nie in das Bundesministerium integriert. Nach der Auflösung des Bundesgesundheitsamtes im Jahr 1994 wurde die Regulierungsbehörde als „Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)" dem Bundesgesundheitsministerium direkt unterstellt. Wie die französische Behörde finanziert sie sich zu etwa der Hälfte des Budgets aus Gebühreneinnahmen von der Industrie. Trotz der relativen Selbständigkeit hat das BfArM jedoch nie die flexible Manövrierfähigkeit der britischen Agentur erreicht, weder in finanzieller, noch in organisatorischer Hinsicht – Personalressourcen eingeschlossen. Auch die französische Behörde kann vergleichsweise unabhängiger verwaltet werden als die deutsche. Letztere verlor auch nie das Image einer eher bürokratisch orientierten Institution. Von Partnerorganisationen in Europa wird inzwischen anerkannt, dass die deutsche Zulassungsbehörde in letzter Zeit besonders grosse Anstrengungen unternommen habe, um sich gerade in den europäischen Verfahren als zuverlässig arbeitender Partner zu etablieren. Dass zumindest hier Verbesserungen gelungen sind, zeigt die deutliche Verkürzung der Zulassungszeiten zwischen 1990 und 1995 (K. E. Thomas et al., 1998).

Was die Beziehungen zur pharmazeutischen Industrie angeht, bietet sich ein zwiespältiges Bild. Einerseits hat die pharmazeutische Industrie von Anfang an starken Einfluss auf die deutsche Gesetzgebung genommen, andererseits kritisierte sie die Implementation fortwährend als zu bürokratisch, langsam und intransparent. Eher pharmakritische Beobachter bemängeln eine zu grosse Industrienähe – auch durch die Beteiligung von Industriewissenschaftlern in den beratenden Kommissionen – und eine zu geringe Härte gegenüber Medikamenten mit eher zweifelhaftem Wirkungsnachweis.[24] Insgesamt lassen sich auch bei der deutschen Regulierungsbehörde Veränderungen hin zu stärkerer Klientenorientierung feststellen – etwa in der Frage der Informationspolitik gegenüber der Industrie –, die allerdings schwächer ausgeprägt zu sein scheint als in den beiden anderen Ländern. Gleichwohl ist das Verhalten der Organisation zunehmend an den Kooperationsanforderungen der neuen europäischen Verfahren und dem Vergleich mit der Performanz anderer Partnerorganisationen orientiert.

24 Dies hat nicht zuletzt mit dem im deutschen Gesetz milder gefassten Wirkungsnachweis zu tun; hiermit kam die deutsche Regierung im Gesetzgebungsverfahren Wünschen von Industrie und Vertretern besonderer Therapierichtungen nach.

5 Zusammenfassende Interpretation

Die Regulierung des Marktzugangs für Arzneimittel hat eine lange Tradition, deren inhaltlich-materielle Verschärfung und institutionelle Verfestigung im nationalen Bereich vor allem perzipierten Gefahren für die öffentliche Gesundheit geschuldet ist. Mit der Industrialisierung der Arzneimittelproduktion um die Jahrhundertwende sind diese Gefahren angestiegen und haben sich in wiederkehrenden Arzneimittelkatastrophen manifestiert.

Die Ausbreitung des internationalen Pharmahandels und die Internationalisierung von Pharmaunternehmen haben die Kommunikation auch zwischen nationalen Regulierungsinstanzen gefördert und international regulative Anpassungsprozesse zunächst im Hinblick auf materielle Regelungsinhalte angestossen (vgl. auch D. Vogel 1998). Der überwiegend technische und wissenschaftliche Charakter des Regelungsgegenstands hat diese Kommunikations- und Ausbreitungsprozesse erleichtert. Das Ergebnis sind regulative Konvergenzen, zunächst im Sinne gegenseitiger, ungesteuerter nationaler Anpassung bis hin zu international vereinbarten Standards oder auch einer zunächst intergouvernementalen, dann supranationalen Institutionalisierung von Kontrollen im Rahmen der Europäischen Union.

Gegenläufige Kräfte einer internationalen regulativen Konvergenz oder gar Supranationalisierung liegen im eher am heimischen Markt orientierten Teil der pharmazeutischen Industrie, aber auch in differierenden, nationalen regulativen Traditionen oder materiellen Regelungsphilosophien. Nicht zu unterschätzen sind auch aus organisatorischen Bestandsinteressen der nationalen Institutionen herrührende Widerstände.

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wurden diese widerstrebenden Kräfte nicht nur durch die sich vervielfältigenden wirtschaftlichen Interdependenzen und den daraus entstehenden Druck der exportorientierten Wirtschaft allmählich zurückgedrängt, sondern auch oder institutionell sogar in erster Linie durch die politisch gewollte Schaffung eines Binnenmarktes. Dazu bedurfte es aber auch eines langwierigen Gewöhnungs- und Vertrauensbildungsprozesses durch zunehmende Kommunikation und Kooperation zwischen nationalen Behörden. Ob es jenseits der Europäischen Union zu Anpassungsprozessen, Konvergenzen und regulativen Integrationsprozessen kommen wird, die auch die nationale Umsetzung transnational vereinbarter Regelungsinhalte garantieren, bleibt derzeit ungewiss.

Das Implementationsverhalten der regulierenden Behörden hat sich, jedenfalls in wichtigen Ländern der Europäischen Union, in den letzten Jahren erheblich verändert. Angesichts von Industriekritik an ineffizienten und für sie dadurch kostspieligen Zulassungsverfahren, vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Wachstumsprobleme und der Konzentration nationaler Industriepolitik auf innovative Industriebereiche werden regulierende Institutionen zunehmend daraufhin untersucht, ob sie die regulativen Kosten unnötig erhöhen und dadurch wirtschaftliches Wachstum bremsen. Zudem setzt ein immer schärferer regulativer Wettbewerb zwischen nationalen Behörden innerhalb der europäischen Zulassungsverfahren diese unter Effizienzdruck. Darin ist eine Ursache für den Wandel weg von bürokratischen Kontroll- und hin zu

einer auch interne Effizienz betonenden Dienstleistungsorientierung gegenüber der zu kontrollierenden Industrie zu sehen.

Von den Marktzugangsbedingungen her gedacht, heißt dies, dass den beantragenden Unternehmen der Weg mit ihrem Produkt zum Markt prozedural erleichtert wird. Ob diese Zugangserleichterung rein prozedural bleibt und die materiellen Zulassungshürden unberührt lässt oder vielmehr hierdurch Sicherheitsstandards aufgeweicht werden, wird derzeit breit diskutiert. Die einen erwarten von der regulativen Internationalisierung und dem regulativen Wettbewerb zwischen nationalen Behörden eine effektivere und effizientere Regulierung bei zumindest gleich bleibendem Schutzniveau (vgl. D. Vogel 1998: 20). Auf der anderen Seite gibt es Stimmen im Lager der so genannten Pharmakritiker, aber auch von Seiten mancher nationaler Zulassungsbehörden, die befürchten, dass ein zu klientenorientiertes Implementationsverhalten zur Vernachlässigung der Schutzfunktion gegenüber den Verbrauchern führt (J. Abraham/G. Lewis 1999).

Literatur

Abraham, John (1995): Science, Politics and the Pharmaceutical Industry. Controversy and Bias in Drug Regulation. London: UCL Press

Abraham, John/Lewis, Graham (1999): Harmonising and Competing for Medicines Regulation: How Healthy are the European Union's Systems of Drug Approval. In: Social Science & Medicine 48. 1655–1667

Bator, Francis (1958): The Anatomy of Market Failure. In: The Quarterly Journal of Economics 72. 351–379

Baumheier, Ulrike (1994): Staat und Pharmaindustrie. Sicherheitskontrolle, Preisregulierung und Industrieförderung im internationalen Vergleich. Baden-Baden: Nomos

Collatz, Brigitte (1996): Die neuen europäischen Zulassungsverfahren für Arzneimittel: Insbesondere Verfahren und Rechtsschutz des Antragstellers und Zulassungsinhabers bei Zulassungsentscheidungen. Aulendorf: Editio Cantor Verlag

Evers, Paul (1998): Global Pharma Markets. London: Financial Times Professional Ltd.

Feick, Jürgen (1980): Zur Kritik regulativer Politik in den Vereinigten Staaten. In: Politische Vierteljahresschrift 21. 43–61

Green, Daniel (1998a): A Growing Dilemma. In: Financial Times, Financial Times Survey: Pharmaceuticals, March 16, 1998

Green, Daniel (1998b): Uniting Against a Sea of Troubles. In: Financial Times, Financial Times Survey: Pharmaceuticals, March 16, 1998

Hancher, Leigh (1990): Regulating for Competition: Government, Law, and the Pharmaceutical Industry in the United Kingdom and France. Oxford: Clarendon Press

Hancher, Leigh/Moran, Michael (1989): Organizing Regulatory Space. In: Hancher, Leigh/Moran, Michael (Hrsg.) (1989), Capitalism, Culture and Economic Regulation. Oxford: Clarendon Press: 271–299

Hart, Dieter et al. (Hrsg.) (1988): Das Recht des Arzneimittelmarktes. Baden-Baden: Nomos

Hart, Dieter/Reich, Norbert (1990): Integration und Recht des Arzneimittelmarktes in der EG. Baden-Baden: Nomos

Hasskarl, Horst (1978): Die internationale Interdependenz des neuen deutschen Arzneimittelrechts. In: Helmchen, Hanfried/Müller-Oerlinghausen, Bruno (Hrsg.) (1978): Psychiatrische Therapie-Forschung. Berlin: Springer-Verlag: 61–77

Kaufer, Erich (1990): The Regulation of New Product Development in the Drug Industry. In: Giandomenico Majone (Hrsg.) (1990): Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States. London/New York: Pinter Publishers/St. Martin's Press: 153–175

König, Klaus/Dose, Nicolai (Hrsg.) (1993): Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln: Carl Heymanns Verlag

Majone, Giandomenico (1990): Cross-National Sources of Regulatory Policy-making in Europe and the United States. EUI Working Paper No. 90/6. San Domenico: European University Institute
Mayntz, Renate/Feick, Jürgen et al. (Hrsg.) (1982): Regulative Politik und politisch administrative Kultur. Ein Vergleich von fünf Ländern und vier Interventionsprogrammen. Institut für angewandte Sozialforschung. Köln
Müller, Jürgen/Vogelsang, Ingo (1979): Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos
Murswieck, Axel (1983): Die staatliche Kontrolle der Arzneimittelsicherheit in der Bundesrepublik und in den USA. Opladen: Westdeutscher Verlag
Nordmann, Ronald M. (1997): A Quarter Century of Monumental Change. In: Scrip Magazine, April 1997. 28–29
Reich, Norbert (1988): Arzneimittelregelung in Frankreich. Baden-Baden: Nomos
Roth, Martin S. (1997): New Strategies for a Global Industry: The Case of the Pharmaceutical Industry. In: Sabine Urban (Hrsg.) (1997): Europe in the Global Competition. Wiesbaden: Gabler: 193–214
Scharpf, Fritz W. (1994): Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union. In: Journal of European Public Policy 1. 219–242
Scharpf, Fritz W. (1997): Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe. Policy papers. RSC No. 97/4. San Domenico: European University Institute
Silverman, Milton/Lee, Philip R. (1974): Pills, Profits and Politics. Berkeley: University of California Press
Schmitz, Rudolf (1998): Geschichte der Pharmazie. Eschborn: Govi-Verlag
Smith, Lesley Jane (1991): Legal Regulation of the British Pharmaceutical Market. Domestic Law, Internal Market and Intellectual Property Rights. Baden-Baden: Nomos
Stille, Günther (1994): Krankheit und Arznei. Berlin: Springer
Streeck, Wolfgang (1995): Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: European Law Journal 1. 31–59
Thomas, Kate E. et al. (1998): A Study of Trends in Pharmaceutical Regulatory Approval Times for Nine Major Markets in the 1990s. In: Drug Information Journal 32. 787–801
Vogel, David (1998): The Globalization of Pharmaceutical Regulation. In: Governance 11. 1–22
Vos, Ellen (1999): Institutional Frameworks of Community Health and Safety Legislation. Committees, Agencies and Private Bodies. Oxford: Hart Publishing.
Wechsler, Jill (1996): Washington vs. the World? In: Pharmaceutical Executive. February, 16–20

Die politische Regulierung globaler Finanzrisiken

Susanne Lütz

1 Einleitung

Nirgendwo sonst ist die Marktexpansion so weit fortgeschritten wie im Finanzsektor. Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik, politisch motivierte Deregulierungsmaßnahmen sowie Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer ließen fundamentale Strukturveränderungen auf internationalen Finanzmärkten entstehen. An die Stelle längerfristig angelegter Beziehungen zwischen Gläubigern und Schuldnern treten im internationalen Finanzgeschäft zunehmend anonyme, teils spekulative und kurzfristige Varianten des Kapitalaustausches in Form spezifischer Produkte, die weltweit und ganztägig handelbar sind. Mit den Handelsaktivitäten werden auch Finanzrisiken unterschiedlicher Marktsegmente und Zeitzonen miteinander vernetzt.

Der hochgradig mobile und eigendynamische Charakter von Finanztransaktionen ist es, der in aller Regel für die Kapitulation der Politik gegenüber der Ökonomie verantwortlich gemacht wird (vgl. etwa S. Strange 1996; 1998). Immer wiederkehrende Krisen internationalen Ausmaßes wie die lateinamerikanische Verschuldungskrise der frühen Achtzigerjahre oder der Zusammenbruch einiger asiatischer Volkswirtschaften im Jahr 1997/1998 scheinen diese Einschätzung zu bestätigen. Ihre gewachsene Mobilität erlaubt es den regulierten Marktakteuren im Prinzip, sich hohen und für sie damit teuren Sicherheitsauflagen durch Abwanderung aus dem heimischen Territorium („exit“) zu entziehen oder auf deren Absenkung zu drängen („voice“) (vgl. hierzu A. Hirschman 1970). Nationalstaaten und deren Zentralbanken agieren im Krisenfall allenfalls als letzte Refinanzierungsinstanz („lender-of-last-resort“), die die offenen Rechnungen des „globalen Casinos“ mit Hilfe von Steuergeldern zu begleichen haben.

Dieser sowohl von Marxisten als auch von Realisten im Lager der internationalen politischen Ökonomie vertretenen These einer „Ökonomisierung der Politik“ im Bereich des Finanzsektors soll in diesem Beitrag nicht völlig widersprochen werden. Gleichwohl wird argumentiert, dass sich die globale Ausdehnung von Finanzmärkten nicht losgelöst vom nationalstaatlichen Zugriff vollzieht. Am Beispiel der Finanzmarktregulierung, einem in dieser Diskussion bislang unterbelichteten Politikfeld zeigt sich, dass Staaten ihr Instrumentarium an Sicherheitsstandards dem jeweiligen Stand der Marktexpansion und den damit anfallenden Regulierungsproblemen flexibel angepasst und dabei schrittweise erweitert haben. War der Nationalstaat in den Achtzigerjahren in erster Linie Implementeur international vereinbarter Sicherheitsstandards, welche nationale Regulierungskulturen weitgehend unangetastet ließen, so ist er in den Neunzigerjahren Teil von „public-private partnerships“

der Regulierung von Bankengeschäften, welche wiederum in pluralisierte Abstimmungsnetzwerke auf internationaler Ebene eingebunden sind. Nicht der Rückzug des Nationalstaates ist die Folge, sondern eine Redefinition regulativer Staatlichkeit, welche sich in den Dienst der Stabilisierung des internationalen Finanzsystems stellt.

2 Bankenregulierung – Norm und Realität auf nationaler Ebene

Im Finanzsektor ist der Umgang mit ökonomischen Risiken eine Frage, die auch die Politik interessieren muss. Weil Kreditinstitute eine Multiplikatorfunktion auf dem Finanzmarkt einnehmen und Kreditbeziehungen mit in- und ausländischen Kunden unterhalten, kann die Zahlungsunfähigkeit einer Bank auch Unternehmen anderer Branchen und Nationalitäten in deren Möglichkeiten zu Investitionen und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze behindern. Die aus solch weit reichenden Kettenreaktionen resultierenden negativen externen Effekte und letztlich *Systemrisiken* werden im Allgemeinen als normative Begründung für eine staatliche Regulierung des Finanzgeschehens angeführt. Rechtliche Auflagen zur Bildung finanzieller Sicherheitspolster, zur Offenlegung von Daten über die Geschäftspolitik eines Unternehmens sowie Sanktionsmaßnahmen für den Fall der Missachtung solcher Pflichten sind Instrumente, mit denen der Staat ein vorbeugendes Sicherheitsnetz aufspannen könnte. Im Kern geht es dabei um die Vorgabe von Sicherheitsstandards, die dem eigentlichen Krisenfall vorbeugen sollen. Schließlich soll verhindert werden, dass in dieser Situation die nationale Zentralbank und der Staat als Refinanzier (=„lender-of-last-resort“) einspringen müssen und die Lasten privat erzeugter Risiken letztlich dem Steuerzahler aufgebürdet werden (vgl. zu Problemen der Finanzmarktregulierung, J. Kay/J. Vickers 1988 sowie C. Goodhart et al.1999).

Entgegen solch normativer Vorstellungen zeigt ein historischer Überblick, dass der Staat oftmals erst im Zuge einer größeren Finanzkrise Regulierungsaufgaben übernahm. Für die Vereinigten Staaten waren der Börsenkrach im Jahre 1929 und die darauf folgende Weltwirtschaftskrise der Ausgangspunkt einer Neuordnung des amerikanischen Bankwesens. In Deutschland wurden zentralstaatliche Aufsichtskompetenzen über das private Bankwesen nach der Bankenkrise 1932 aufgebaut. In Großbritannien sollte es noch bis 1979 dauern, bevor die Beaufsichtigung des Bankensektors gesetzlich festgeschrieben wurde. Trotz des Vorhandenseins formaler Regulierungskapazitäten war in vielen Ländern das Instrumentarium zur Eindämmung von Finanzrisiken zunächst unterentwickelt – Bankenaufsicht beschränkte sich entweder auf die restriktive Vergabe von Banklizenzen (USA), auf informelle Konsultationen über Geschäftspraktiken zwischen Zentralbank und großen Banken (Großbritannien) oder auf die Durchsicht von Quartalsberichten der privaten Kreditinstitute (Deutschland). Hierfür gab es im Wesentlichen zwei Gründe:

Zum einen spiegelten Regulierungsstruktur und Regulierungsniveau vielfach Elemente der Staatsstruktur, allgemeine Konfliktmuster zwischen Staat und Kapitalseite und auch nationale Kulturen der Regulierung oder Nicht-Regulierung bestimmter

Sachverhalte wider. In den USA sind die zwischen Bund und Einzelstaaten teils überlappenden, teils getrennten Regulierungskompetenzen Spiegelbild eines föderalistischen Staates. Eine derartig fragmentierte Zuständigkeitsstruktur in Fragen der Bankenregulierung erfordert Koordinationsleistungen, die Effizienzverluste im Regulierungsalltag mit sich bringen können. Die für Großbritannien charakteristische Kultur der Nicht-Einmischung in private Belange prägte lange Zeit auch die Bankenregulierung. Klientelistische Beziehungen zwischen Zentralbank und der Elite der „City of London" ersetzten eine an formalen Regeln und Sanktionen orientierte Form der Bankenaufsicht. In Deutschland wiederum beherrschten korporatistische Muster weitgehender Delegation von Regulierungsaufgaben auf die Bankenverbände die nationale Regulierungspraxis. Der Preis eines solchen Modells der „Staatsentlastung" war eine relative Unkenntnis der staatlichen Aufsichtsbehörden über die tatsächlichen Probleme des Bankengeschäftes (vgl. W. Coleman 1996 zu den unterschiedlichen nationalen Regulierungsstrukturen und -traditionen).

Ein zweiter zentraler Grund für die Unterentwicklung des regulativen Instrumentariums zur Eindämmung von Finanzrisiken liegt darin, dass die im Kreise westlicher Industriestaaten vereinbarte Nachkriegsordnung von *Bretton-Woods* (1944) den Wettbewerb auf Finanzmärkten und damit auch die Möglichkeiten risikoreicher Engagements beschränkte. Durch die Leitwährungsfunktion des Dollar und die Festschreibung stabiler Wechselkurse unterblieb die Möglichkeit, auf Zins- oder Wechselkursdifferenzen zu spekulieren oder Finanzinnovationen zu entwickeln, um sich gegen diese abzusichern. Kapitalverkehrskontrollen behinderten den Kapitalfluss hin zu möglicherweise attraktiveren Anlagemöglichkeiten im Ausland. Auf heimischen Märkten fungierten funktional segmentierte Bankensysteme (etwa die Trennung zwischen dem Kredit-/Einlagengeschäft und dem Investmentbanking) wie in den USA, Zinsbindungen und Kapitalsteuern (Deutschland) oder hochregulierte Börsenmärkte (Großbritannien) gewissermaßen als Ertrags- und damit auch als „Risikopuffer" – ein breit gefächertes Instrumentarium der Risikoabsicherung erschien daher zunächst überflüssig. Diese Situation sollte sich mit der Expansion des Marktes über nationale Grenzen hinweg ändern.

3 Die Befreiung des Marktes – Von nationalen Märkten zur Internationalisierung

Gewissermaßen „im Schatten" des Nachkriegskonsenses wechselseitiger Abschottung nationaler Finanzmärkte kam es in den Sechzigerjahren zu ersten Schritten der Internationalisierung von Wirtschaft und damit auch von Finanzgeschäften. Deutsche Banken folgten ihren multinationalen Firmenkunden ins Ausland, bauten Repräsentanzen an den wichtigsten Finanzzentren auf und gingen Minderheitsbeteiligungen an Geschäftsbanken in Entwicklungsländern ein.

Seit den frühen Sechzigerjahren Jahren stellten die *Euromärkte* für international operierende Banken eine wichtige „exit"-Option aus dem System national geschlossener Finanzmärkte dar. Bei Euromärkten handelt es sich um internationale Märkte,

auf denen Fremdwährungsgeschäfte außerhalb des Ursprungslandes der betreffenden Währung getätigt werden konnten. Diese Möglichkeit wurde mit der Einführung der *Konvertibilität* von Währungen zwischen wichtigen westeuropäischen Ländern im Jahre 1958 geschaffen. Der Begriff „Euro"-Markt charakterisiert einerseits die dort gehandelten Währungen, zu denen neben dem US-Dollar auch die Deutsche Mark, der Schweizer Franken, das Britische Pfund oder der Französische Franc zählten. Zum anderen waren die am Euromarkthandel beteiligten Banken vielfach in europäischen Finanzzentren wie London, Luxemburg oder Zürich ansässig. Gleichwohl unterlag das Euromarktgeschäft weder der Aufsicht einer nationalen Bankenaufsichtsbehörde noch den Eingriffen einer Zentralbank. Dies lag nicht zuletzt daran, dass Zentralbanken und Regierungen die rapide Expansion dieses Marktes jenseits der nationalen Marktbeschränkungen im eigenen Interesse tolerierten. Großbritannien, Luxemburg oder die Schweiz profitierten als Sitzländer vom Eurohandel durch Prestigegewinn ihrer nationalen Finanzplätze und ein hohes Steueraufkommen der dort ansässigen Banken. Die USA und auch westeuropäische Staaten nutzten den Euromarkt zur Finanzierung ihrer im Zuge der Ölkrise 1973 anwachsenden Zahlungsbilanzdefizite. International operierende Großbanken nutzten das Euromarktgeschäft dazu, nationale Zinsbindungen, Kapitalsteuern oder festgelegte Provisionen für Kapitalvermittler zu umgehen. Im Unterschied zu den heimischen Finanzmärkten stellten die Euromärkte eine hochwettbewerbliche und renditeträchtige Umgebung dar, in der Profite durch große Handelsvolumina, mengenabhängige Gebühren und verhandelte Handelsprovisionen entstanden (P. Cerny 1994: 192). Zudem experimentierten die Händler dort mit Finanzinnovationen jenseits herkömmlicher Darlehen oder festverzinslicher Wertpapiere. Es existierte bereits eine Vielzahl neuer Instrumente wie „revolvierende" Kredite oder „Zinsswaps". Banken, Wertpapierhändler und Anleger lernten auf diesem Markt insofern frühzeitig den Umgang mit (risikoreichen) Finanzoperationen, welche die spätere Globalisierung des Finanzgeschäftes entscheidend vorantreiben sollten (vgl. zum Euromarkt, G. Junne 1976; E. Storck 1995).

In den Siebzigerjahren bereiteten politische Maßnahmen den Boden für eine weitere Marktexpansion. Der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems und der Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahre 1973 waren der Auftakt zu einer Welle der Liberalisierung von Finanzmärkten. Die USA trieben den Deregulierungsschub erheblich voran, um ihre durch Vietnam-Krieg und umfangreiche staatliche Förderprogramme massiv anwachsenden Haushaltsdefizite mit ausländischem Kapital zu finanzieren. 1974 wurden Kapitalkontrollen abgebaut und Preiskartelle an der New Yorker Börse aufgehoben. 1979 folgte Großbritannien mit der Aufhebung des vierzig Jahre alten Systems von Kapitalverkehrskontrollen und mit der Liberalisierung der Londoner Börse (Big Bang) 1986 (vgl. zum Liberalisierungsprozess, E. Helleiner 1994).

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs wurde in Europa Teil des Binnenmarktprogramms und im Rahmen der „Einheitlichen Europäische Akte" (EEA) als bis Ende 1992 zu erreichendes Ziel im EWG-Vertrag fixiert. Die europäischen Staaten verpflichteten sich dem Abbau aller Kapitalverkehrsbarrieren (*Richtlinie 88/361/*

EWG) und erlaubten europäischen Kreditinstituten, Wertpapierhandelsunternehmen und Börsen, sich europaweit zu betätigen. Im Rahmen der *Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie (89/646/EWG*) und *Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (93/22/EWG*) erhielten europäische Finanzinstitute mit der Erteilung ihrer Geschäftslizenz durch die heimatliche Aufsichtsbehörde automatisch den *Europa-Pass*.

Banken nutzten ihre neugewonnenen Freiheiten dazu, sich neue Geschäftsfelder zu erschließen, die höhere Renditen versprachen, aber auch Geschäftsrisiken neuer Art darstellten. Zunächst lagen diese wesentlich im internationalen Kreditgeschäft mit anderen Staaten, insbesondere mit Schwellenländern.[1] Die Ausweitung des Bankengeschäftes in neue risikoreiche Geschäftsfelder ging jedoch zunächst nicht mit der Aufstockung von Sicherheitspolstern einher. Vielmehr nutzten Kreditinstitute ihr ausgebautes Netz an Auslandsniederlassungen dazu, sich regulativen Auflagen ihrer heimischen Aufsichtsinstanzen zu entziehen: deutsche Institute (*Bankhaus Herstatt*) bauten etwa Kreditpyramiden in Luxemburg auf, um gegenüber der deutschen Aufsicht das wahre Ausmaß ihrer Geschäftsrisiken zu verschleiern und auf diese Weise Kapitalrücklagen einzusparen. Amerikanische Banken (wie die *Franklin National Bank of New York*) nutzten hingegen ihre Filialen in London[2] zum Aufbau risikoreicher Kreditportfolios und auch dazu, sich am Euromarkt in Devisenspekulationen zu engagieren.

Im Zuge der lateinamerikanischen Verschuldungskrise wurden Regulierungsdefizite offensichtlich. Als sich zu Beginn der Achtzigerjahre Brasilien, Mexiko, Argentinien und Venezuela für zahlungsunfähig erklärten, waren davon vorwiegend amerikanische Banken betroffen. Zusammen mit anderen Regierungen initiierten die USA eine Finanzhilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF), welche auf heimischem Boden jedoch heftig umstritten war (W. Reinicke 1995: 143). Die internationale Staatengemeinschaft fungierte somit als „lender-of-last resort" und übernahm zumindest einen Teil der Kosten privat erzeugter Risiken. Damit war eine Situation entstanden, die gemäß allgemeiner Regulierungsphilosophie immer verhindert werden sollte.

---

1 Zwischen 1965 und 1980 wuchs das internationale Kreditgeschäft der Banken jährlich durchschnittlich um 25–30 Prozent; lagen die internationalen Verpflichtungen der großen Banken 1965 lediglich 55 Mrd. US-Dollar, so stiegen sie 1981 bis auf 2200 Mrd. US-Dollar an (OECD 1983: 16).

2 Zwischen 1963 und 1972 stieg die Zahl der Auslandsniederlassungen amerikanischer Banken von 150 auf über 650 (OECD 1983: 55)

4 Internationalisierung und Regimebildung auf zwischenstaatlicher Ebene

Mit zunehmender Internationalisierung des Finanzgeschäftes bildete sich seit Mitte der Siebzigerjahre ein internationales Kooperationsnetzwerk zwischen Notenbankgouverneuren und nationalen Organen der Bankenregulierung heraus. Einigkeit bestand darüber, dass es nicht darum gehen könne, eine internationale Refinanzierungsinstanz aufzubauen, welche im Krisenfall die Verpflichtungen der Institute übernehmen und auf diese Weise deren Geschäftsrisiken absorbieren solle; zu groß erschien die Gefahr, hierdurch die Risikobereitschaft der Banken unnötig zu steigern (=„moral hazard"; siehe OECD 1983: 109). Multilaterale Kooperation zielte vielmehr darauf, die *Reichweite* von Regeln der Risikobegrenzung über das jeweilige nationale Territorium hinaus auszudehnen und Banken auf diese Weise die Möglichkeit zu nehmen, sich regulativen Auflagen zu entziehen. Ein im Kreis westlicher Industrieländer vereinbartes Sicherheitsnetz sollte den Konkurs- und damit auch Ernstfall für die jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden verhindern.

Diese Überlegungen führten 1974 zur Einrichtung des *Basler Ausschusses für Bankenaufsicht* (nach seinem damaligen Vorsitzenden Peter Cooke, auch *Cooke-Komitee* genannt). Hierbei handelt es sich um ein Expertengremium von Notenbankgouverneuren und Aufsichtsorganen der G10-Länder sowie der Schweiz, welches der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel angelagert ist. Der Ausschuss lässt sich als internationales „Regime" (i.S. von S. Krasner 1983) oder auch als Kern einer sich herausbildenden „epistemic community" (E. Haas 1992) in der internationalen Bankenregulierung charakterisieren, denn die im Kreise von Fachleuten erarbeiteten Empfehlungen ohne Rechtscharakter tragen zur Schaffung eines internationalen Ordnungsrahmens insofern bei als die Regimebeschlüsse von den beteiligten Staaten umgesetzt werden und zudem als Vorgaben für die Richtlinien der Europäischen Union in diesem Feld dienen – als solche erfordern sie dann zwingend eine Umsetzung in nationales Recht.

Bis in die Achtzigerjahre hinein folgte jeder Finanzkrise internationalen Ausmaßes eine Verfestigung zwischenstaatlicher Kooperation, die mit immer weiter gehenden Standards der Risikobegrenzung einherging: im *Basler Konkordat* von 1975 legte man die Zuständigkeit der Heimatbehörde als Aufsichtsmaxime fest, ergänzte diese aber durch die Verpflichtung zum regelmäßigen Informationsaustausch mit der Aufsicht des Gastlandes. 1979 wurde verfügt, dass multinational tätige Banken in ihrer Bilanz auch die im Ausland getätigten Geschäfte zu berücksichtigen und deren Risiken abzusichern hatten (*konsolidierte Überwachung*) (E. Kapstein 1994).

Europäische Richtlinien vollzogen Basler Prinzipien der Heimatlandkontrolle und der Kooperation von Aufsichtsorganen 1977 nach. In der *Ersten Bankenkoordinierungsdirektive* aus dem Jahre 1977 *(77/780/EWG)* wurde zudem die Gründung eines Ausschusses gefordert, der die weitere Harmonisierung von Regeln der Risikoabsicherung vorbereiten sollte. Nationale Zentralbanken, Aufsichtsbehörden und Finanzministerien legten – im Gegensatz zur Europäischen Kommission –

Wert darauf, ein Mitspracherecht bei der Vorbereitung weiterer Harmonisierungsschritte zu haben. Aus diesem Konflikt ging die Gründung des *Beratenden Bankenausschusses* als intergouvernementalem Gremium hervor (siehe auch K.-F. Cordewener 1990). Nach und nach entwickelte sich dieser Ausschuss zum zentralen Beratungs- und Entscheidungsgremium in Fragen der europäischen Bankrechtsharmonisierung, von dem Gesetzesinitiativen ausgingen oder Kommissionsvorschläge in einem sehr frühen Stadium diskutiert werden. 1983 folgte die EU mit der *Ersten Konsolidierungsrichtlinie (83/350/EWG)* dem Basler Vorstoß zur konsolidierten Überwachung und legte damit ausländischen Tochterbanken die „Zügel" der heimatlichen Aufsicht an.

Die lateinamerikanische Verschuldungskrise rückte zu Beginn der Achtzigerjahre das Problem der Absicherung internationaler Banken gegen den Ausfall großer Schuldner in den Mittelpunkt der Regulierungsaktivitäten. Nicht nur amerikanische Banken waren unterkapitalisiert und von der Krise betroffen; auch im Ausland sanken die Kapitalrücklagen international tätiger Banken stetig ab. Die heterogenen nationalen Regulierungskulturen erschwerten zunächst internationale Standardisierungsmaßnahmen. Nach mehrjährigen, konfliktreichen Beratungen auf Basler Ebene und einem drohenden Alleingang der USA und Großbritannien wurde im Jahre 1988 die *Basler Eigenkapitalempfehlung* beschlossen. Darin legten die Länder der G10-Gruppe erstmals einen quantitativen Mindeststandard für die Eigenkapitalausstattung international tätiger Banken fest. Mit dieser Eigenkapitalquote bestand erstmals eine internationale Vereinbarung zur Risikobegrenzung im Finanzsektor, die das bisherige Regulierungsniveau zumindest einiger Mitgliedsstaaten (USA, Japan) überstieg und deshalb als der bislang größte Erfolg der Komiteegeschichte gilt (vgl. zur Geschichte dieser Eigenkapitalempfehlung, E. Kapstein 1992; S. Lütz 1999b). Wie auch in den Siebzigerjahren folgte die Europäische Union den Basler Vorgaben und unternahm mit der *Eigenmittel-Richtlinie* (89/299/EWG) und der *Solvabilitätskoeffizienten-Richtlinie* (89/647/EWG) vom Dezember 1989 eigene Schritte in Richtung risikobasierter Kapitalunterlegung.

Ein internationaler Standard der Risikobegrenzung war aus zwei Gründen vorteilhaft: eine zumindest im Kreis westlicher Industrieländer vereinbarte Kapitalquote entzog den Banken „Exit-Optionen" und verhinderte auf zwischenstaatlicher Ebene einen Unterbietungswettlauf. Zudem erwies sich ein internationaler Standard als „autonomieschonend" (vgl. zu diesem Punkt auch F. Scharpf 1995), weil nationale Regulierungspraktiken weitgehend unangetastet blieben – so wurde die Kapitalquote in Großbritannien nach wie vor zwischen der *Bank of England* und einzelnen Banken informell festgelegt, während in Deutschland Aufsichtsamt und Bankenverbände in korporatistischer Manier eine branchenweite Norm bestimmten. Voraussetzung einer standardisierten Form des Risikomanagements war jedoch eines – Risiken mussten berechen- und quantifizierbar und ihre kapitalmäßige Absicherung daher *verhandelbar* sein. In den Neunzigerjahren erodierten diese Bedingungen zusehends.

5 Die Expansion des Marktes – Von der Internationalisierung zur Globalisierung

Seit Mitte der Achtzigerjahre zeichnet sich eine schrittweise Globalisierung des Finanzgeschäftes ab. Hierbei handelt es sich um mehr als um eine bloße territoriale Ausweitung finanzwirtschaftlicher Aktivitäten. Die Besonderheit dieser neuen Entwicklungsphase liegt in Strukturveränderungen im internationalen Finanzgeschäft, die neue Herausforderungen für Regulierungsaktivitäten darstellen.

Zu den wichtigsten Strukturveränderungen zählt die Aufwertung des Geschäftes mit dem Handel von Wertpapieren gegenüber dem klassischen Kreditgeschäft (= *Verbriefung* oder „securitization" von Finanzbeziehungen, siehe hierzu OECD 1995). Großunternehmen, die als kreditwürdig gelten, ziehen es vor, sich durch die Ausgabe von Wertpapieren (Aktien, Anleihen) selbst an internationalen Kapitalmärkten zu finanzieren, statt sich auf die für sie eher teure Kreditbeziehung zu ihrer Hausbank zu verlassen. International tätige Banken agieren eher als Wertpapierhändler denn als Kreditgeber und erzielen einen immer größeren Teil ihrer Erträge mit Provisionseinnahmen statt mit Zinsgewinnen. Finanzbeziehungen auf internationalen Kapitalmärkten sind immer weniger standardisiert, eher kurzfristig angelegt und anonymisiert.

Institutionelle Anleger wie Pensionsfonds, Investmentfonds und Versicherungen avancierten Ende der Achtzigerjahre zu den treibenden Kräften dieses Strukturwandels (vgl. J. Huffschmid 1999: 82–88). Ihre Anlagetätigkeit besteht darin, eine Mischung (Portfolio) aus Vermögenswerten zusammenzustellen, deren Rendite (etwa Dividenden) möglichst hoch ist. Daraus ergibt sich eine prinzipiell eher kurzfristige Anlagestrategie als die der Banken. Institutionelle Anleger sind bestrebt, ihre Wertpapierbestände nach Ländern, Regionen und Branchen zu diversifizieren. Auf ihrer weltweiten Suche nach den renditeträchtigsten Anlagemöglichkeiten sind sie zudem an immer neuen Produktinnovationen interessiert, die es erlauben, auf Zins- oder Wechselkursdifferenzen zu spekulieren oder sich gegen diese abzusichern.

Das Interesse von Anlegern, Unternehmen und Banken, sich gegen Wechselkursrisiken zu wappnen, ließ den Devisenhandel im letzten Jahrzehnt rapide anwachsen (vgl. hierzu J. Huffschmid 1999: 43–48). Immer neue Finanzinnovationen, die allein auf Erwartungen von Preisänderungen einzelner Devisen basieren, also wie im Fall von Derivaten im Kern „Wetten auf die Zukunft" sind, erhöhen den ausschließlich spekulativen Anteil der weltweiten Kapitalflüsse und entkoppeln die internationalen Finanzströme zunehmend von der Realwirtschaft. Weil man bei geringem Kapitaleinsatz große Geschäfte abschließen kann, steigen die im Krisenfall betroffenen Kapitalvolumina erheblich.

Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik erlauben einen ganztägigen, weltweiten Handel von Finanzprodukten. Dieser findet statt an regulierten Börsenmärkten, in privaten, elektronischen Netzwerken von Banken und Wertpapierhändlern und mittelfristig zunehmend im Internet. Elektronische Vernetzung steigert die Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Marktsegmenten

und Regionen über den Kreis der westlichen Industrieländer hinaus und lässt die Ansteckungsgefahr, die von lokalen Krisenherden ausgeht, erheblich anwachsen.

Unter Regulierungsgesichtspunkten sind zwei Veränderungen von besonderer Bedeutung: *erstens*, der Kreis möglicher Risikoträger hat sich über den Bankensektor hinaus erweitert. Mit Wertpapierfirmen, Versicherungen, aber auch Unternehmen und institutionellen Anlegern sind es nicht nur Akteure anderer Marktsegmente, sondern auch zunehmend Private, denen sich ebenfalls die Frage angemessenen Risikomanagements stellt. Zudem hat sich der Bereich betroffener Regionen über das Spektrum entwickelter Industrieländer hinaus ausgedehnt.

Zweitens, Finanzrisiken ergeben sich immer weniger aus Formen der klassischen, eher längerfristig angelegten Kreditbeziehung. Risiken neuer Art sind unmittelbar an die Volatilität von Marktzuständen gebunden, schwanken damit je nach Zins- oder Wechselkursentwicklung und sind insofern nicht mehr einfach berechenbar. In der zurückliegenden Asienkrise schätzten alle Beteiligten die Risiken ihrer dortigen Engagements falsch ein. Banken vergaben, kurz vor Ausbruch der Krise, noch umfangreiche Kredite zur Finanzierung von Immobilienprojekten und dies in einer Situation spekulativ angeheizten Baubooms. Rating-Agenturen wiederum stuften die Bonität von Schuldnerländern wie Korea bis kurz vor dessen Zahlungsunfähigkeit als gut ein (vgl. W. Artopoeus 1998).

Für die internationale Staatengemeinschaft stellt sich der Umgang mit Systemrisiken damit anders dar als noch in den Achtzigerjahren: Ging es damals vornehmlich darum, Marktakteuren durch Vereinbarung kollektiver Regeln Arbitragemöglichkeiten zu entziehen, so ist es nun außerdem die *Komplexität* und *Volatilität d*es Marktgeschehens, auf die eine neue regulative Antwort gefunden werden muss. Im Unterschied zu den Achtzigerjahren lassen sich Finanzrisiken heute nicht mehr so einfach durch standardisierte Eigenkapitalquoten absichern. Risikostrukturen unterscheiden sich je nach dem jeweiligen Geschäftsportfolio einer Bank erheblich; zudem führt die stärkere Marktgebundenheit der Geschäfte dazu, dass standardisierte Absicherungsmechanismen schnellen Marktveränderungen unterworfen und daher wenig treffsicher sind. Welchen Nutzen besitzt schließlich ein Eigenkapitalstandard, wenn sich dieser stündlich verändern kann?

6 Globalisierung und Ausdifferenzierung der internationalen Regulierungsarchitektur

Seit Beginn der Neunzigerjahre differenziert sich die internationale Regulierungsarchitektur zweifach aus: das Spektrum der an der Finanzmarktregulierung Beteiligten erweitert sich über den Kreis von Notenbanken und Regulatoren der G7-Staaten hinaus (*horizontale Dimension*). Zum anderen zeichnet sich ein intensiveres Zusammenwirken von Akteuren unterschiedlicher Handlungsebenen (national, international, global) ab (*vertikale Dimension*).

Für die Weiterentwicklung von Regulierungsstandards im Kreise westlicher Industrieländer ist in Zukunft die verstärkte *Kooperation staatlicher und privater Akteure* von zentraler Bedeutung. Diese ist Reaktion auf eine Situation allgemeiner Unsicherheit bei der Risikobegrenzung, in der insbesondere der Staat auf die Regulierungspraxis der Marktteilnehmer angewiesen ist, um möglichst „treffsichere" Regulierungswege zu finden (vgl. S. Lütz 1999b). Außerdem spricht die Tatsache, dass ein wachsender Anteil des weltweit kursierenden Kapitals privater und zudem spekulativer Natur ist, dafür, Marktteilnehmer auch bei der Weiterentwicklung eines vorbeugenden Sicherheitsnetzes stärker in die Verantwortung zu nehmen als bisher. Zudem versucht eine international immer schlagkräftiger organisierte Bankenlobby, regulative Belange selbst in die Hand zu nehmen. Gruppen wie die *Group of Thirty (G30)* oder das *Institute of International Finance (IIF)* schlugen vor, doch einen Ständigen Ausschuss auf globaler Ebene einzurichten, in dem „global players" zusammen mit Aufsichtsvertretern Leitlinien für die weit gehende Selbstregulierung des internationalen Finanzgeschäftes entwickeln – bislang blieben diese Vorschläge ohne Resonanz auf der staatlichen Seite.

In der Bankenregulierung zeichnet sich jedoch der Übergang zu einem eher qualitativen, auf die Vorgabe von Verfahren und Kontrolle von deren Ergebnissen ausgerichteten Regulierungsansatz ab, welcher im Jahre 2002 den „Basler Akkord" von 1988 formal ablösen soll (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 1999a). International tätigen Banken wird erlaubt, ihre Geschäftsrisiken unter Rückgriff auf eigene, mathematische Modelle bzw. interne oder externe Ratings zu spezifizieren und die zur Risikoabsicherung erforderlichen Kapitalrücklagen selbst zu berechnen. Weil diese Kapitalquoten nicht nach groben Kategorien standardisiert, sondern auf die besondere Geschäfts- und damit auch Risikosituation einer Bank abgestimmt sind, verspricht man sich von diesem Vorgehen eine größere Genauigkeit der Risikoerfassung und -absicherung. Ob der Rückgriff auf das Urteil privater Ratingfirmen ein realistischeres Bild von Schuldnerrisiken vermitteln kann, erscheint allerdings fraglich – schließlich unterlag die Ratingbranche in den zurückliegenden Krisen denselben Fehleinschätzungen wie alle anderen Akteure auch.

Die Rolle der staatlichen Aufsicht wird zukünftig in der permanenten „Evaluation der Selbstevaluation" global tätiger Banken bestehen. Prinzipiell kann dies im Einzelfall auch höhere Anforderungen an die Bildung von Kapitalpuffern bedeuten. Der Nationalstaat in Gestalt der nationalen Bankenaufsicht wandelt sich insofern vom bloßen Überwacher der Einhaltung einmal gesetzter Regeln hin zum Bankbetreuer, welcher Prozeduren und Ergebnisse privaten Risikomanagements zu kontrollieren und letztlich „abzunehmen" hat.

Zur Pluralisierung des Akteurspektrums zählt auch der Versuch der G7-Staaten, bestehende Aufsichtsstandards auf die aufstrebenden asiatischen und lateinamerikanischen Märkte zu übertragen und enger mit den dortigen Aufsichtsbehörden zu kooperieren, denen es oftmals an der politischen Unabhängigkeit zur Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit, an Ressourcen wie auch an der erforderlichen Qualifikation fehlt. Neue Kooperationsbeziehungen wurden auch mit Aufsichtsbehörden des

Wertpapier- und Versicherungssektors aufgebaut, deren Märkte und Risiken zunehmend zusammenwachsen.

In *vertikaler Richtung* ist ein intensiveres Zusammenwirken unterschiedlicher politischer Handlungsebenen in Regulierungsfragen zu beobachten. Fragen finanzwirtschaftlicher Systemstabilität wurden erheblich politisiert, was sich in wachsenden Aktivitäten der *G7*-Gruppe äußert. Auf den regelmäßigen Gipfeltreffen der Finanzminister und ihrer Referenten werden von den Aufsichtsinstanzen Berichte über Fortschritte ihrer Aufsichtstätigkeit angefordert und neue Aufgabenstellungen formuliert. Seit 1998 rückt die Suche nach institutionellen Pfeilern einer stabilen internationalen Finanzarchitektur in den Mittelpunkt des Interesses der G7-Gruppe. Auf dem Gipfel in Washington im Oktober 1998 beauftragte man den ehemaligen Bundesbankchef Tietmeyer, institutionelle Antworten auf die jüngsten Finanzkrisen zu erarbeiten. Dies war der Hintergrund für die Gründung des *Forums für Finanzstabilität* im Februar 1999 (vgl. hierzu H. Tietmeyer 1999 und Financial Stability Forum 1999).

Hierbei handelt es sich um einen dauerhaften Roundtable von Vertretern der an der Stabilität von Finanzmärkten mitwirkenden Instanzen. Das Gremium unterscheidet sich von bestehenden Foren insofern, als es nationale Aufsichtsinstanzen und Zentralbanken mit Repräsentanten internationaler Organisationen (IWF, Weltbank, BIZ und OECD) und Regulierungsgremien (Basler Komitee, Wertpapier-und Versicherungsaufsicht) zusammenführt und den Kreis beteiligter Staaten über den G7-Klub hinaus erweitert (so sind auch Hong Kong, Singapur und Australien dort repräsentiert). Private Akteure sind nicht vertreten, sollen jedoch zu Regulierungsfragen konsultiert werden. Ziel der Aktivitäten ist letztlich die Formulierung eines flexiblen Ordnungsrahmens für den globalen Finanzmarkt, die *Schaffung einer internationalen Finanzmarktverfassung „von unten“* (Handelsblatt vom 22.2.1999: 2).

7 Schlussfolgerungen

Seit der Entstehung erster Finanzkrisen hat der Staat regulativ-korrigierend in das Geschehen auf nationalen Finanzmärkten eingegriffen, um zukünftigen Krisenerscheinungen vorzubeugen. Daran hat sich auch unter Globalisierungsbedingungen nichts geändert. Ebenso wenig wurden Standards der Risikobegrenzung in den letzten zwei Jahrzehnten abgesenkt – zumindest nicht im Kreise der westlichen Industriestaaten. Vielmehr haben diese ihr Regulierungsinstrumentarium dem jeweiligen Stand der Marktexpansion angepasst und auf diese Weise weiterentwickelt. Nicht der Rückzug des Nationalstaates, sondern die Redefinition seiner Interventionsformen ist die Folge (vgl. auch S. Lütz 1997 zur Situation in der Kapitalmarktregulierung).

Mit der Internationalisierung von Finanzgeschäften veränderte sich jedoch die Regulierungssituation insofern, als Krisenvorbeugung jetzt ein transnationales Gemeinschaftsgut darstellt, welches nur durch kollektives Handeln der internationalen

Staatengemeinschaft bereitgestellt werden kann. In den Achtzigerjahren zielte diese kollektive Strategie auf Verhandlung eines Standards, welcher international tätigen Banken Arbitragemöglichkeiten entzog und sich auf nationaler Ebene als „implementationsfreundlich“ erwies. Zumindest im Kreis der westlichen Industrieländer kam es seitdem zu einer Anhebung der Eigenkapitalquoten internationaler Banken.

In den Neunzigerjahren wurde die Komplexität und Volatilität der jetzt stärker vermarktlichten und anonymisierten Formen von Finanzbeziehungen zu einem zentralen Problem der Finanzmarktregulierung. Nationalstaaten reagierten darauf mit einem flexiblen Regulierungsansatz, der private Selbstregulierung mit stetiger Überwachung und Evaluation durch den Nationalstaat koppelt und diese interaktive Beziehung in internationale, jetzt pluralisierte Netzwerke der Abstimmung einbettet. Institutionen an der Schnittstelle von politischen Ebenen und unterschiedlichen Akteurgruppen wie das *Forum für Finanzstabilität* übernehmen neue Koordinationsaufgaben.

Prinzipiell erscheinen solch offenen und auf Diskurs mit allen betroffenen Akteurgruppen setzenden Institutionen dazu geeignet, sich in schnell wandelnden Umwelten zu behaupten und kollektive Unsicherheit zu reduzieren. So haben Studien sozialer Netzwerke aufgezeigt, dass längerfristige Kooperationsbeziehungen zu Präferenzänderungen der Beteiligten, Lerneffekten und neuen Problemlösungen führen können (vgl. etwa W. Powell 1996). Umso aufwendiger erscheint jedoch ihr *Management*: in der Finanzmarktregulierung geht es zum einen darum, heterogene Kulturen der Regulierung unterschiedlicher Regionen und Marktsegmente in Prozesse der Standardisierung einzubeziehen. Im Umgang mit Schwellenländern kann dies den Ausgleich eines Entwicklungsgefälles bei der Entwicklung von Markt und Aufsichtsinfrastruktur erfordern. Die Kooperation mit privaten Akteuren birgt für die Staatenseite zudem die Gefahr, sich in Ermangelung besseren Wissens allzu leicht auf ein niedrigeres Regulierungsniveau zu begeben und auf diese Weise für private Zwecke instrumentalisiert zu werden („capture“).

Ein „Bottom-up-Ansatz“, welcher die Spielregeln einer neuen globalen Finanzmarktverfassung von unten her aufbauen will, stellt neue Anforderungen an die heimische Aufsichtsverwaltung. Eine in den westlichen Industriestaaten mehr und mehr interaktive und know-how-intensive Form der Bankenaufsicht fordert vom Aufsichtspersonal Qualifikationen, die es erlauben, das Bankengeschäft und dessen Risiken zu *verstehen* – dies ist für die durch das Juristenmonopol und eine formale Regulierungskultur gekennzeichnete deutsche Verwaltung eine besondere Herausforderung (vgl. zum Umbau auf nationaler Ebene, S. Lütz 1999a). Dass aus enger Zusammenarbeit zwischen Aufsicht und „global players“ auf nationaler Ebene Impulse hervorgehen, die auf internationaler Ebene wiederum zu neuen Standards oder funktionalen Äquivalenten im Sinne vereinbarter Mindestanforderungen an die nationale Aufsichtstätigkeit führen, ist zukünftig von entscheidender Bedeutung. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sich etwa in der Bankenregulierung, nationale Lerngemeinschaften aus „global players“ und Aufsichtsinstanzen in neue Unterbietungswettläufe hineinbegeben und wiederum das kollektive Dilemma erreicht wäre,

das man in den Siebzigerjahren durch zwischenstaatliche Kooperation zu überwinden suchte.

Abschließend sei einem übertriebenen „Steuerungsoptimismus“ vorgebeugt – die Gefahr von Finanzkrisen kann auch durch ein regulatives Sicherheitsnetz nicht völlig unterbunden werden. Der Markt lässt sich nicht berechnen, technologischer Fortschritt und dessen Risiken lassen sich nicht vollständig kalkulieren. Betont sei außerdem, dass Regulierung nur ein Teilelement einer zukünftigen internationalen Finanzarchitektur sein kann. Im Fall der Asienkrise waren es falsche Wechselkurspolitik (etwa die Bindung des heimischen Wechselkurses an den der Hauptinvestoren) und der schnelle Rückzug großer Volumina kurzfristigen und teils spekulativen Kapitals durch westliche Anleger, welche die Kette von Währungsabwertung, Verfall der Aktienkurse und Bankenzusammenbrüchen in Gang setzten. Eine *adäquate Währungspolitik* und ggf. auch *Maßnahmen zur Beeinflussung spekulativer Devisenströme* sowie *Prozeduren der Krisenbewältigung* müssen weitere Pfeiler dieser internationalen Architektur sein. Hierbei gilt es, eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen – die der westlichen Industriestaaten, der Schwellenländer und die privater Marktteilnehmer politisch auszubalancieren.

Literatur

Artopoeus, Wolfgang (1998): Kreditrisiko – Erfahrungen und Ansichten eines Aufsehers. Vortrag beim Symposium „Kreditrisiko“ der Deutschen Bundesbank am 24. November 1998 [http://www.bakred.de/texte/praes/r_241198.htm]

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1999a): Konsultationspapier zur Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung, Nr. 23. Basel: Bank für internationalen Zahlungsausgleich

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1999b): Capital Requirements and Bank Behaviour: The Impact of the Basle Accord. Working Paper No.1. Basel: Bank für internationalen Zahlungsausgleich

Cerny Philip G. (1994): Money and Power: The American Financial System From Free Banking to Global Competition. In: Thompson, Grahame (Hrsg.) (1994): Markets. Walton Hall/Milton Keynes: The Open University: 175–213

Coleman, William D. (1996): Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change: A Comparison of North America and the European Union. London: Macmillan

Cordewener, Karl-Friedrich (1990): Internationale Gremien für Bankaufsichtsfragen. In: Die Sparkasse 11. 505–511

Financial Stability Forum (1999): Background Brief Made to the Press at the 2nd Meeting of the Financial Stability Forum on 15 September 1999 [http://www.bis.org/press/p990916.htm]

Goodhart, Charles et al. (1998): Financial Regulation. Why, How and Where Now? London: Routledge

Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization (1): 1–36

Handelsblatt vom 22.2.1999: Sünder werden vom Markt bestraft. 2

Helleiner, Eric (1994): States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, MA.: Cambridge University Press

Huffschmid, Jörg (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte. Hamburg: VSA-Verlag

Junne, Gerd (1976): Der Eurogeldmarkt. Frankfurt a.M./New York: Campus

Kapstein, Ethan B. (1992): Between Power and Purpose: Central Bankers and the Politics of Regulatory Convergence. In: International Organization 43. 323–347

Kapstein, Ethan B. (1994): Governing the Global Economy: International Finance and the State. Cambridge, MA.: Harvard University Press

Kay, John/Vickers, John (1988): Regulatory Reform in Britain. In: Economic Policy 8. 285–351

Krasner, Stephen D. (Hrsg.) (1983): International Regimes. Ithaca, NY.: Cornell University Press
Lütz, Susanne (1997): Die Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten. In: Politische Vierteljahresschrift 38. 475–498
Lütz, Susanne (1999a): Globalisierung und der regulative Umbau des Modells Deutschland – Das Beispiel der Bankenregulierung. In: Brose, Hanns-Georg / Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1999a), Institutioneller Kontext wirtschaftlichen Handelns und Globalisierung. Marburg: Metropolis: 205–233
Lütz, Susanne (1999b): Zwischen „Regime“ und „kooperativem Staat“ – Bankenregulierung im internationalen Mehr-Ebenen-System. In: Zeitschrift für internationale Beziehungen 6. 9–40
Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1983): The Internationalisation of Banking. Paris: OECD
Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1995): Securitization. An International Perspective. Paris: OECD
Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Kenis, Patrick / Schneider, Volker (Hrsg.) (1996), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. / New York: Campus: 213–273
Reinicke, Wolfgang H. (1995): Banking, Politics and Global Finance. American Commercial Banks and Regulatory Change 1980–1990. Aldershot / Brookfield: Edward Elgar
Scharpf, Fritz W. (1995): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik europäischer Mehr-Ebenen-Politik. In: The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration 1. 89–117
Storck, Ekkehard (1995): Euromarkt: Finanz-Drehscheibe der Welt. Stuttgart: Schäffer-Poeschel
Strange, Susan (1996): The Retreat of the State. Cambridge / New York: Cambridge University Press
Strange, Susan (1998): Mad Money. When Markets Outgrow Governments. Ann Abor: Michigan University Press
Tietmeyer, Hans (1999): Internationale Zusammenarbeit und Koordination auf dem Gebiet der Aufsicht und Überwachung des Finanzmarktes. In: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1999. 5–14

Der Kampf um den Markt: Technische Konvergenz, institutionelle Heterogenität und die Entwicklung von Märkten in der technischen Kommunikation

Raymund Werle und Ulrich Müller

1 Einleitung

Rascher technischer Wandel prägt Telekommunikation und elektronische Massenmedien. Digitalisierung, Miniaturisierung, breitbandige Übertragungstechniken und komplexe Verfahren der Codierung und Kompression von Daten lassen die Grenzen zwischen den ursprünglich getrennten Bereichen verschwimmen. Ihre technische Konvergenz lässt vermuten, dass auch institutionelle Trennungslinien zwischen den Sektoren an Bedeutung verlieren.

Institutionelle Veränderungen stellen sich aber nicht automatisch ein. Ihr Wandel wird von Akteuren betrieben, für die eine gegebene institutionelle Konstellation allzu restriktiv wirkt. Sie stoßen auf den Widerstand derjenigen, die von einer Veränderung Nachteile gegenüber dem Status quo befürchten. Die Einflussmöglichkeiten und teilweise auch die Interessen der Akteure werden durch die bestehende institutionelle Ordnung beeinflusst. So sind es technische und institutionelle Faktoren und mit ihnen zusammenhängende Ressourcen, Interessen und Strategien der Akteure, die den institutionellen Wandel vorantreiben und prägen.

Dieser Beitrag untersucht die institutionellen Entwicklungen bei den elektronischen Massenmedien und in der Telekommunikation in Deutschland. Im Vordergrund steht dabei das Spannungsverhältnis von technischer Konvergenz und Marktregulierung im Kontext aktueller Liberalisierungstendenzen. Trotz der Annäherung der Sektoren erscheint eine institutionelle Konvergenz auf ein liberales Marktmodell ohne jegliche sektorspezifische Regulierung unwahrscheinlich. Allerdings sind die traditionellen nationalen und föderalen Strukturen der Regulierung unter erheblichen Veränderungsdruck geraten. Dabei zeigt sich, dass die politische Gestaltung der Märkte von großen gesellschaftlichen Konflikten begleitet ist. Nicht zuletzt deshalb brauchen funktionierende Märkte eine permanente politische Pflege.

2 Privatisierung, Liberalisierung und der Aufstieg des Regulierungsstaates

Nicht nur in Deutschland wurden Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen lange Zeit von öffentlichen Verwaltungen oder von staatlich lizenzierten Monopolen erbracht. Die Begründung für diese Form staatlicher Daseinsvorsorge lieferten

potenzielle Funktionsdefizite des Marktes in diesen Bereichen (vgl. B. Eberlein in diesem Band). Neben diesen in der Literatur nicht unumstrittenen Aspekten des Marktversagens waren es Macht- und Kontrollansprüche, die den Ausschlag für eine weit gehende staatliche Präsenz im Infrastrukturbereich gaben. Inzwischen können die Privatisierung öffentlichen Eigentums und die Liberalisierung der Märkte für Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen als ein sich selbst verstärkender Trend in vielen Industriestaaten der Welt angesehen werden. Wie in einer Kettenreaktion springt der Funke der Liberalisierung und Privatisierung von einem Sektor in den nächsten und von einem Land in das andere über. Dennoch kann man nicht von einem quasi zwangsläufigen äquifinalen Prozess sprechen. Privatisierung und Liberalisierung sind politische Projekte, deren konkrete Ausgestaltung nationalen und sektoralen institutionellen Pfadabhängigkeiten unterliegt. Konvergenz auf ein einheitliches Modell der Bereitstellung von Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen ist also unwahrscheinlich.

Trotz aller Varianten ist ein genereller Trend zum Regulierungsstaat zu konstatieren. Die Staaten erbringen immer weniger ökonomische Leistungen selbst, sondern beschränken sich darauf, die Leistungserbringung durch Private zu regulieren (G. Majone 1994; E. Grande 1997). Mit der Schaffung und Sicherung von Märkten kann man zwar in der Regel die Probleme der geringen Effizienz der Leistungserbringung oder der mangelnden Innovationsfähigkeit eines Sektors lösen. Man kann sich aber auch neue Probleme einhandeln, da Märkte z.B. nicht nach sozialpolitischen Gesichtspunkten funktionieren und über keine inhärenten Mechanismen verfügen, die negative Externalitäten verhindern. In Bereichen, in denen die staatliche Bürokratie oder staatlich lizenzierte Monopole Dienstleistungen erbracht haben, ist die Umstellung auf privaten Wettbewerb deshalb in der Regel mit regulativen Vorgaben verbunden, die darauf zielen, solche Probleme zu verhindern.

Hiermit soll nicht die Vorstellung verbreitet werden, institutioneller Wandel sei das Produkt eines strikt an der Mehrung des Gemeinwohls orientierten rationalen „social engineering“. Er ist vielmehr geprägt durch politische Interessenauseinandersetzungen, in denen die Akteure ihren eigenen politischen oder ökonomischen Nutzen im Auge haben. Im Hinblick auf sozialpolitische und andere nicht unmittelbar ökonomische Ziele institutionellen Wandels kommen zudem gesellschaftliche Wertvorstellungen und entsprechende Wertkonflikte ins Spiel. Diese Problematik wird in der Mehrzahl der Arbeiten zum Thema Privatisierung und Liberalisierung nicht behandelt, kann aber in einer empirischen Analyse dieser Prozesse nicht ignoriert werden, weil ökonomische und nicht ökonomische Faktoren in einigen Bereichen eng miteinander verwoben sind. Während Liberalisierung und Privatisierung in der deutschen Telekommunikation noch als ein überwiegend nach ökonomischen Kriterien zu beurteilendes Projekt betrachtet werden kann, sind ähnliche Prozesse im Bereich der elektronischen Massenmedien vielschichtiger, weil grundlegende Werte wie die Informationsfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung oder der Persönlichkeitsschutz berührt werden.

3 Die Entwicklung der Telekommunikation und der elektronischen Massenmedien in Deutschland

Die aktuelle Lage der elektronischen Medien und der Telekommunikation in Deutschland ist gekennzeichnet durch einen Trend zur Privatisierung bei zunehmender institutioneller Differenzierung der Regulierung. Die politischen Aktivitäten zielen darauf, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und das duale System von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien beizubehalten, ohne die Entwicklung neuer Dienste zu behindern. Allerdings gibt es Akteurgruppen, die weiterreichende Änderungen durchsetzen wollen.

Bevor wir die aktuelle Situation eingehender analysieren, soll die Entwicklung der beiden Sektoren nach dem Zweiten Weltkrieg in einem historischen Überblick betrachtet werden. Im Nachkriegsdeutschland wurden die institutionellen Grundlagen geschaffen, die im Sinne einer Pfadabhängigkeit teilweise bis heute den politischen Handlungsspielraum bestimmen.

3.1 Die Telekommunikation

Die institutionellen Grundlagen der Telekommunikation sind im deutschen Grundgesetz (GG) verankert. Danach hat der Bund hier die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 Nr. 7), und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder sind äußerst begrenzt. Der später geänderte Art. 87 Abs. 1 GG sah vor, dass der Bund die Telekommunikation selbst („mit eigenem Verwaltungsunterbau") betrieb. Dies geschah mit Hilfe der Deutschen Bundespost, die Telekommunikationsdienste, Postdienste und Bankdienste anbot.

Lange Jahre steuerte ein kleiner Kreis von Akteuren den Telekommunikationssektor. Das ‚öffentliche Unternehmen' Bundespost wurde vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen geleitet, der auch die politische Verantwortung trug. Dazu kamen aus der Wirtschaft vor allem die Herstellerfirmen von Telekommunikationstechnik, allen voran die Firma Siemens, der Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie (ZVEI), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie die einflussreiche Deutsche Postgewerkschaft (DPG) und aus der Politik die Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, der Postausschuss des Deutschen Bundestages und ein beratender Postverwaltungsrat, in dem Vertreter des Bundestags, der Bundesländer, der Wirtschaft und die DPG repräsentiert waren. In dieser korporatistischen Konstellation, in der die Bundespost hierarchisch dominierte und die politischen Parteien kaum eine Rolle spielten, fielen alle Entscheidungen über die Gestaltung der Telekommunikation. Marktkonkurrenz war alles andere als ein zentraler Koordinationsmechanismus der Telekommunikation. Dominanter Orientierungspunkt der Akteure waren der Telefondienst und seine wirtschaftliche und technische Ausgestaltung. Anstöße zu durchgreifenden wirtschaftlich-technischen Innovationen und institutionellen Reformen des Sektors kamen typischerweise von externen Akteuren, die keine „vested interests" in der deutschen Telekommunikation hatten (R. Werle 1990).

Erste Initiativen, das technische Innovationspotenzial in der Datenverarbeitung und Übertragungstechnik auszuschöpfen, ergriff die sozialliberale Koalition nach 1972. Die Telekommunikation sollte für eine aktive Infrastruktur- und Technologiepolitik instrumentalisiert werden. So leitete der Chef des neu eingerichteten Bundesministeriums für Forschung und Technologie, der SPD-Politiker Ehmke, in Personalunion auch das Postministerium. Ehmke setzte die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) ein, die 1974 damit begann, unterschiedliche Aspekte der „Datenfernverarbeitung“ und der „Breitbandkommunikation“ zu untersuchen. Die Aufgaben der Kommission waren eher industriepolitisch ausgerichtet: Es ging darum, den sich abzeichnenden technologischen Rückstand gegenüber Japan und den USA aufzuholen. Medienpolitische Gesichtspunkte kamen zwangsläufig mit ins Spiel, obwohl institutionelle Reformen des Telekommunikations- oder des Mediensektors nicht zur Debatte standen.

Dennoch waren es die neuen technischen Möglichkeiten und ihre zögerliche Nutzung durch die Bundespost, die schließlich einen Veränderungsdruck erzeugten. Im Zusammenhang mit der Datenfernverarbeitung, d.h. der Möglichkeit, Computer miteinander zu vernetzen und Daten über das Telekommunikationsnetz auszutauschen, entdeckten neue Akteure diesen Sektor. Große Teile der Computerindustrie, an ihrer Spitze IBM und ihr Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), kritisierten die Bundespost, deren monopolistisches Gebaren sowie fehlende Erfahrung bei der Schaffung und Vermarktung neuer Dienste dafür verantwortlich seien, dass viel versprechende neue Dienste immer wieder als Fehlschläge endeten. Aus einer nun heterogener gewordenen Akteurkonstellation kristallisierten sich in der Folgezeit zwei Lager von Gegnern und Befürwortern institutioneller Reformen heraus. Die Gegner hatten das Plus, dass weiter gehende Veränderungen des Sektors eine Änderung des Grundgesetzes, also eine Zwei-Drittel-Mehrheit, erforderten (V. Schneider/R. Werle 1991).

Mit dem Ende der sozialliberalen Koalition 1982 änderten sich die politischen Rahmenbedingungen für marktorientierte Reformen deutlich. Der neue Minister für Post und Telekommunikation, der CDU-Medienpolitiker Schwarz-Schilling, forcierte die Reformbestrebungen. Er profitierte dabei vom Rückenwind aus der Europäischen Union. Das 1987 von der Kommission vorgelegte „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“[1] präsentierte ein Design für eine institutionelle Reform der Telekommunikation in Europa, das in seinen Grundzügen mit den wenig später von der deutschen Regierungskommission Fernmeldewesen (1987) vorgelegten Reformvorschlägen übereinstimmte. Auf dieser Basis begann ein Reformprozess, der schließlich zu einer weit gehenden Privatisierung und Liberalisierung der deutschen Telekommunikation führte. Dies war das explizite Ziel einer größer werdenden Zahl von Akteuren in Europa und Deutschland (V. Schneider/G. Dang-Nguyen/R. Werle 1994). Ihnen ging es nicht mehr wie zu Zeiten der KtK um das

1 KOM(87)290 endg., auch Bundestagsdrucksache XI/930.

Ausloten technischer Innovationspotenziale und ihrer Nützlichkeit. Vielmehr stand die Frage im Vordergrund, wie Wettbewerb hergestellt und institutionell gesichert werden und wie das Großprojekt Privatisierung der staatlichen Telekommunikation möglichst sozialverträglich, ohne Überforderung des Kapitalmarktes und unter Berücksichtigung der Interessen des Bundes als Eigentümer realisiert werden könnte. Auch die flächendeckende Versorgung mit Basisdienstleistungen der Telekommunikation musste in einer Wettbewerbsordnung gewährleistet werden. Ursprünglich dezidierte Gegner einer marktorientierten Reform wie der ZVEI, die SPD oder die Bundespost wandelten sich mehrheitlich zu Befürwortern. Das zunehmende Gewicht der EU-Kommission, die mit massiven Forderungen der USA nach einer Öffnung der Telekommunikationsmärkte konfrontiert war, und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zu Gunsten einer wettbewerbsorientierten Marktordnung in der Telekommunikation forcierten den Reformprozess (S. Schmidt 1998).

3.2 Die elektronischen Massenmedien

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden die ersten sechs Rundfunkanstalten als unabhängige Anstalten öffentlichen Rechts unter dem Einfluss der Alliierten.[2] Weitere später hinzukommende Sender besaßen dieselbe Rechtsform.[3] Die Sender hatten eine gewählte Intendanz, einen Rundfunkrat und einen Verwaltungsrat. Der Intendant ist der verantwortliche Leiter einer Rundfunkanstalt. Er wird in der Geschäftsführung von einem Verwaltungsrat beraten. Die Rundfunkräte vertreten die Interessen der Allgemeinheit. Sie nehmen beratend Einfluss auf die Programmgestaltung und wachen im Sinne einer Qualitätskontrolle darüber, dass Programmgrundsätze und Programmrichtlinien eingehalten werden. Die Rundfunkräte werden entweder nach dem „parlamentarischen Modell“ vom Landtag nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, oder sie werden nach dem „ständischen Modell“ gebildet, indem gesellschaftlich relevante Gruppen ihre Vertreter in die Räte entsenden. Die Rundfunkanstalten haben sich immer aus Gebühren finanziert, wozu später Werbeeinnahmen hinzukamen.

Im Gegensatz zur Kompetenzverteilung in der Telekommunikation blieb die Frage, ob der Bund oder die Länder für die Regelung des Rundfunks zuständig waren, bis zum Versuch der Einführung einer Rundfunk- und Fernsehanstalt des Bundes ungeklärt. Für eine Zuordnung zum Bund sprach dessen Zuständigkeit für das Fernmeldewesen (Art. 73 Nr. 7), während die allgemeinen Regeln des Grundgesetzes zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30 und Art. 70ff.)

---

2 In der Britischen Zone der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR), in der Französischen Zone der Südwestfunk (SWF) und in der Amerikanischen Zone der Hessische Rundfunk (HR), der Süddeutsche Rundfunk (SDR), der Bayerische Rundfunk (BR) und Radio Bremen (RB). Die Darstellung der frühen Geschichte orientiert sich an H. Bausch (1980) und H.-W. Stuiber (1998).

3 Aus dem NWDR wurden der Norddeutsche (NDR) und der Westdeutsche (WDR) Rundfunk, zudem entstanden der Sender Freies Berlin (SFB), der Saarländische Rundfunk (SR) und schließlich nach der deutschen Vereinigung noch der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) sowie der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB).

dafür sprachen, den Rundfunk im Rahmen ihrer Kulturhoheit den Ländern zuzuordnen.

Das erste deutsche Fernsehprogramm setzte auf den vorhandenen Rundfunkanstalten auf. Diese hatten sich unter dem Dach der 1950 gegründeten Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) auf die Ausstrahlung eines gemeinschaftlichen Programms zum 1.11.1954 geeinigt. Als die Bundespost feststellte, dass Sendefrequenzen für ein weiteres bundesweites Fernsehprogramm zur Verfügung standen, startete die Bundesregierung 1959 ihren Versuch, zwei Hörfunkprogramme (Deutsche Welle und Deutschlandfunk) und ein Fernsehprogramm (Deutschland-Fernsehen) nach Bundesrecht zu gründen, ohne einen Konsens mit den Ländern zu suchen. Diese blockierten die Fernsehinitiative im Bundesrat, während sie die Rundfunksender akzeptierten.[4] Der Bund versuchte schließlich im Alleingang den Fernsehsender durchzusetzen („Adenauer-Fernsehen“), scheiterte aber vor dem von den Ländern angerufenen Bundesverfassungsgericht. Es musste in der Folgezeit noch öfter rundfunkpolitische Streitigkeiten entscheiden. In seinem „Ersten Fernsehurteil“ betonte das Gericht, dass die Organisation des Rundfunks ausschließlich Angelegenheit der Länder sei und die Bundeskompetenz sich auf die sendetechnische Seite beschränke. Wegen des Mangels an Frequenzen könnten nur wenige Sender betrieben werden. Diese sollten öffentlich-rechtlich verfasst und binnenpluralistisch ausgestaltet sein. An der Willensbildung in den Leitungsorganen sollten die gesellschaftlich relevanten Gruppen beteiligt sein. Bestärkt durch dieses Urteil, das eine Bundeskompetenz im Rundfunk verneinte, gründeten die Ministerpräsidenten per Staatsvertrag im Jahre 1961 das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) als bundesweiten Sender neben der ARD. Analog den Rundfunkräten der Landesrundfunkanstalten hat das ZDF einen Fernsehrat, in dem allerdings neben den relevanten gesellschaftlichen Gruppen die politischen Parteien stark vertreten sind.

Die Frage einer marktlichen Organisation des Rundfunks oder Fernsehens spielte lange Zeit eine untergeordnete Rolle. Sie kam erstmals auf, als einige Landesrundfunkanstalten nach 1956 begannen, Werbung in ihr Programm aufzunehmen. Dies tangierte die Interessen der Zeitungsverleger, die in ihrer Haltung jedoch gespalten waren. Einige fürchteten um ihren eigenen Werbemarkt und lehnten Werbefernsehen ab. Andere sprachen zwar den öffentlich-rechtlichen Sendern das Recht ab Werbung auszustrahlen, verbanden damit aber die Forderung nach einem eigenen privaten Sender, der sich aus Werbung finanzieren könnte. Hiermit blieben sie jedoch zunächst erfolglos.

In den Sechzigerjahren stabilisierte sich bei den Massenmedien ein institutioneller Gleichgewichtszustand mit öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten einerseits und der privaten Presse andererseits, der bis zum Ende der Siebzigerjahre anhielt. Private Sender entstanden nicht. Wie in der Telekommunikation spielte die 1974 eingesetzten Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) auch für die weitere Entwicklung der elektronischen Massenmedien eine

4 Diese sollten in das Ausland senden und dienten somit der in der Bundeskompetenz liegenden Pflege der auswärtigen Beziehungen. Sie wurden überwiegend aus Bundesmitteln finanziert.

wichtige Rolle. Zwar sah die KtK keinen Bedarf an weiteren Fernsehprogrammen, dennoch empfahl sie, Pilotprojekte zu starten, um die Möglichkeiten der kabelgebundenen Breitbandkommunikation zu erproben. Die kleineren Kabelpilotprojekte sollten Nutzungsmöglichkeiten für Individual- und Massendienste aufzeigen, die mittelfristig in einem bundesweit einzurichtenden Kabelnetz angeboten werden könnten.

Im Laufe der Siebzigerjahre politisierte sich die Mediendiskussion erheblich. CDU und CSU, die die Programme der als linksliberal eingeschätzten öffentlich-rechtlichen Anstalten für ihre schlechten Wahlergebnisse verantwortlich machten, forderten erstmals die Zulassung privater Programmanbieter. Medienfreiheit sei mit Wirtschaftsfreiheit gleichzusetzen, und deshalb sei Marktkonkurrenz bei den Medien erforderlich (J. K. Bleicher 1993: 105f.). Neben der grundsätzlichen wirtschaftsliberalen Position, die sich in dieser Forderung ausdrückt, wird spätestens in den Siebzigerjahren allgemein sichtbar, dass Medienpolitik Machtpolitik ist (H. J. Kleinsteuber 1982: 95).

In dieser polarisierten Situation wurden in der ersten Hälfte der Achtzigerjahre, wie von der KtK empfohlen, regionale Kabelpilotprojekte gestartet (Ludwigshafen, München, Berlin, Dortmund). Die Notwendigkeit, einen Konsens zwischen den Ländern zu erreichen, hatte den Start der Projekte mehrfach verzögert. Während die CDU/CSU-regierten Länder mit den Projekten die Entwicklung des privaten Rundfunks fördern wollten, waren die SPD-regierten Länder weniger entschieden. Sie versuchten Zeit zu gewinnen und betonten gleichzeitig den Pilotcharakter der Projekte. Dies entsprach der Politik der Bundesregierung gegenüber der Breitbandverkabelung. Ende der Siebzigerjahre hatte die SPD/FDP Regierung die Bundespost daran gehindert, die Verkabelung der Haushalte zügig voranzutreiben. 1983 hob Schwarz-Schilling, der Postminister der neuen CDU/CSU/FDP Regierung, den Verkabelungsstopp auf. Die volkswirtschaftlichen Implikationen dieses Hin und Her für die Marktchancen neuer elektronischer Medien wurden weitgehend außer Acht gelassen (vgl. E. Witte 1993). Mit dem Start einer flächendeckenden Verkabelung begann die Bundespost vollendete Tatsachen zu schaffen. Einmal geschaffen, mussten die infrastrukturellen Kapazitäten, die weit mehr als nur die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten übertragen konnten, ausgelastet werden.

In der Folgezeit gaben die meisten derjenigen Bundesländer, die die Entwicklung zu bremsen versucht hatten, ihre zögerliche Haltung gegenüber der Zulassung privater Rundfunk- und Fernsehsender auf und traten in eine Konkurrenz um die Ansiedlung der Sender ein. Weil erst 1987 mit dem Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens ein Konsens der Landesregierungen erzielt wurde, waren die Jahre zuvor durch medienpolitische Alleingänge der Länder gekennzeichnet.

Erneut spielte das Bundesverfassungsgericht eine wesentliche Rolle bei der institutionellen Gestaltung der Medienordnung. 1981 erklärte das Gericht im sog. „FRAG Urteil“ die Veranstaltung privater Rundfunksendungen nach Erteilung einer Konzession durch eine Landesregierung für zulässig. Eine begrenzte staatliche Aufsicht hatte sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit der Sendungen gewährleistetet würde (Qualitätssicherung).

Dies könne statt durch Binnenpluralismus wie bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten durch Außenpluralismus erreicht werden. Der einzelne Anbieter müsse kein ausgewogenes Programm anbieten, sondern die Ausgewogenheit könne sich durch die Vielfalt der von unterschiedlichen Sendern angebotenen Programme ergeben. Dieses Urteil zeigt, dass das Gericht den Marktpluralismus durchaus als einen die Meinungsvielfalt fördernden Faktor betrachtet. 1986 schrieb das Bundesverfassungsgericht im „Niedersachsen-Urteil" dann die *duale Rundfunkordnung* fest, welche die Landesregierungen im Staatsvertrag von 1987 übernahmen. Damit wurde ein neues institutionelles Gleichgewicht erreicht (vgl. M. Schmitz 1994). In den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten falle entsprechend dem Spruch des Verfassungsgerichts die „Grundversorgung" der gesamten Bevölkerung mit für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben essenziellen Programmen.[5] Sei die Grundversorgung gesichert, könnten an private durch Werbeeinnahmen finanzierte Anbieter weniger hohe inhaltliche Anforderungen gestellt werden. Über die Einhaltung von Mindestanforderungen an die Ausgewogenheit und Vielfalt der privaten Programme sollten vom Staat unabhängige, die maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte repräsentierende Institutionen wachen.

Auf der Basis der Vorgaben des Gerichts haben die Länder Mediengesetze geschaffen, die u.a. die Aufteilung von Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, die Zulassung von privaten Programmen und die Grundsätze für die Finanzierung (Werbung, Sponsoring, Teilnehmerentgelte) und die Gestaltung (Vielfalt, Ausgewogenheit, Wahrheit, Fairness usw.) dieser Programme einschließlich der Sicherung des Jugendschutzes regeln. Zudem enthalten die Gesetze Vorschriften über die Einrichtung, die Kompetenzen und die prozeduralen Regeln von Anstalten (Landesmedienanstalten), die die privaten Sender entsprechend den Mediengesetzen kontrollieren und die ihrerseits der Aufsicht einer pluralistisch zusammengesetzten Versammlung (Medienrat[6]) unterliegen.

Parallel zu dieser institutionellen Entwicklung haben sich erste private Anbieter von Rundfunk- und Fernsehprogrammen etabliert (SAT.1, RTLplus). Ab 1989 begann eine Phase der Expansion der Programme mit weiteren Voll- und Spartenprogrammen. Spätestens seit dem Auftreten privater Programmanbieter bei den elektronischen Massenmedien hat sich eine neue, heterogene Akteurkonstellation herausgebildet. Neben den privaten und den öffentlich-rechtlichen Sendern gehören dazu die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger, die Hersteller von Studio- und Sendetechnik, die Werbewirtschaft, die Produzenten von Sendungen einschließlich Nachrichtenagenturen, politische Parteien, Landesregierungen, Landesmedienanstalten und andere Akteure und deren Verbände (A. M. Theis 1994). Seit der zweiten Hälfte

5 In anderen Entscheidungen wurde die Grundversorgung näher bestimmt. Es handele sich nicht um eine Mindestversorgung, sondern um die Erfüllung der klassischen Aufgaben des Rundfunks mit Hilfe einer Mehrzahl von Programmen auf angemessenem Standard. Zudem wurde den öffentlich-rechtlichen Programmen eine Bestands- und Entwicklungsgarantie gewährt, die Idee der Grundversorgung also dynamisiert.

6 In den Gesetzen werden unterschiedliche Bezeichnungen, z.B. auch Landesrundfunkausschuss oder Rundfunkkommission, verwendet.

der Achtzigerjahre versucht auch die Europäische Union Einfluss auf die Gestaltung der Medienlandschaft zu nehmen, wobei sie vor allem Wettbewerbsgrundsätze anlegt und den Charakter von Rundfunk und Fernsehen als (grenzüberschreitende) Dienstleistung und nicht als Kulturgut betont.

Heute werden Rundfunk und Fernsehen als Bereiche betrachtet, die sich wettbewerblich organisieren lassen. Staatliche Kontrollen sollen einerseits die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sichern und andererseits eine inhaltliche Mindestqualität des Programmangebots gewährleisten, da dies der Markt nicht garantiert (W. Seufert 1994).

4 Struktur, Entwicklung und Regulierung der konvergierenden Märkte für Telekommunikation und elektronische Massenmedien

Nach der Analyse der wichtigsten Linien der institutionellen Entwicklung der Telekommunikation und der elektronischen Massenmedien bis Ende der Achtzigerjahre soll nun die aktuelle Situation in den beiden Bereichen betrachtet werden. Diese lassen sich analytisch immer noch relativ klar voneinander abgrenzen. Allerdings ist in den letzten Jahren ein zunehmender Konvergenzdruck zu verzeichnen, dessen Implikationen und Konsequenzen im Schlussabschnitt dieses Kapitels diskutiert werden.

4.1 Die elektronischen Massenmedien

Nachdem im Jahre 1989 ein erster Expansionsschub bei den privaten Voll- und Spartenprogrammen zu verzeichnen war, beschleunigte sich 1992/93 das Wachstum, und mit Premiere kam der erste Pay-TV Anbieter hinzu.[7] Zwar war die Schlacht um den Markt, d.h. um die Möglichkeit von Wettbewerb, mit der Sanktionierung des dualen Systems zunächst relativ erfolgreich geschlagen, doch der Kampf um Marktanteile begann damit erst. Zwei unterschiedliche Linien der Konkurrenz lassen sich unterscheiden. Zum einen sehen sich die beiden öffentlich-rechtlichen bundesweiten Anbieter von Fernsehprogrammen in einer Konkurrenz zu den Privaten. Als ARD und ZDF noch allein im „Markt“ waren, konkurrierten sie auf gemäßigtem Niveau. Im Wettbewerb mit den Privaten sehen sich die öffentlich-rechtlichen Sender jetzt bei allen Struktur- und Interessenunterschieden eher als Verbündete. Seit 1990 haben ARD und ZDF jeweils rund die Hälfte ihres Marktanteils eingebüßt. Beide liegen jeweils zwischen 14% und 16%, wobei die ARD mit ihren acht regionalen „Dritten Programmen“ noch einmal rund 11% Marktanteil hält. Die andere Linie des Wettbewerbs verläuft zwischen den privaten Sendern. Seit 1990 haben die Sender RTL (rund 16%), SAT.1 (rund 13%) und

7 Aus Platzgründen wird hier nur das Fernsehen betrachtet. Zum privaten Hörfunks siehe H.-W. Stuiber (1998: 568–591).

ProSieben (rund 9 %) ihren Zuschaueranteil auf gemeinsam knapp 40 % verdoppelt, wobei ProSieben relativ am stärksten gewachsen ist. Die weiteren Anbieter von Vollprogrammen (RTL2, VOX, Kabel 1, Super RTL) liegen zum Teil deutlich unter 5 %. Spartenprogramme wie Sport und Musik haben noch niedrigere Quoten.

Eine Voraussetzung für den Markterfolg der Programme ist ihre möglichst hohe Reichweite. Aufgrund der Entwicklungen in der Sende- und Übertragungstechnik haben terrestrische Sendefrequenzen an Bedeutung verloren. 1996 verfügten bereits über 80 % der Haushalte über einen Kabelanschluss (57 %) oder eine Satellitenempfangsanlage (27 %) (H.-W. Stuiber 1998: 629). Obwohl diese Haushalte im Durchschnitt mehr als 30 Programme empfangen können, gibt es besonders bei den Kabeln noch Engpässe, da die Übertragung bislang nicht digitalisiert ist. Über die Belegung der Kabel entscheiden die Landesmedienanstalten innerhalb bestimmter Vorgaben nach regionalpolitischen Kriterien. Ein kleinerer Sender kann damit rechnen, dass ihm sein Sitzland Kabelkapazitäten zur Verfügung stellt. In anderen Bundesländern kann die Situation für ihn komplizierter sein. Die großen Sender verfügen bundesweit über die notwendigen Frequenzen und erreichen 80 % bis 100 % der Haushalte.

Die Konkurrenz zwischen den Sendern zielt letztlich auf hohe Einschaltquoten. Während die öffentlich rechtlichen Anstalten ihre gebührenfinanzierte Existenz mit diesen Quoten politisch legitimieren, hängen die meisten privaten Sender unmittelbar von den Werbeeinnahmen ab, die mit der Höhe der Einschaltquoten wachsen. Die drei größten Privatsender (RTL, SAT.1, ProSieben) erzielten 1996 Werbeeinnahmen von über 5 Mrd. DM, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten rund 650 Mio. DM einnehmen konnten (H.-W. Stuiber 1998: 629–633).[8] Die Konkurrenz um Einschaltquoten wird als Gefahr für die Ausgewogenheit, Vielfalt, Wahrheit und andere qualitative Aspekte der Fernsehprogramme angesehen.

Hier setzt die Regulierung an. Neben dem übergreifenden Rundfunkstaatsvertrag gibt es in allen Bundesländern eigene Gesetze, die den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk regulieren. Zudem fungieren mit den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Anstalten und den Medienräten der Landesmedienanstalten pluralistisch zusammengesetzte Aufsichtsgremien als Kontrolleure der Qualität der Programme. Von den öffentlich-rechtlichen Anstalten wird programminterne Ausgewogenheit erwartet. Über diesen Binnenpluralismus wachen die Rundfunkräte als Organe der Anstalten. Zusätzliche externe Kontrollen gibt es nicht, und die Landesregierungen dürfen nicht in die Programmgestaltung eingreifen. In der Realität schließen sich jedoch die Mitglieder der Rundfunkräte zu parteipolitischen Koalitionen zusammen und üben so politischen Einfluss aus (W. Hoffmann-Riem 1996: 124). Für die privaten Sender gilt das Modell des Außenpluralismus. Sobald es genügend viele relevante private Programmanbieter auf dem Markt gibt – in der Regel

8 Zwar ist der zeitliche Umfang der Werbung auch bei den Privaten beschränkt, doch sind die Regeln für die öffentlich-rechtlichen Sender besonders restriktiv. Sie dürfen nur zwischen 18 Uhr und 20 Uhr Werbung ausstrahlen. Die Gebühreneinnahmen für das öffentlich-rechtliche Fernsehen beliefen sich 1996 auf knapp 5,7 Mrd. DM (H.-W. Stuiber 1998: 937).

sollen es mehr als drei sein – wird von diesen nicht erwartet, dass ihre Programme intern ausgewogen sind. Orientiert an dem Modell des Rundfunks als einer öffentlichen Dienstleistung wird von den Vollprogrammen allerdings in der Regel ein gewisser Anteil von (politisch, kulturell usw.) anspruchsvolleren Sendungen erwartet. Zudem sind die Privaten zu fairer und objektiver Berichterstattung verpflichtet.

Die Medienräte, die über die Einhaltung dieser Regeln wachen, sind Organe der Landesmedienanstalten und nicht der einzelnen privaten Sender. Die Medienanstalten vergeben als von den Landesregierungen unabhängige Einrichtungen auch die Lizenzen für den Privatfunk. Sowohl bei der inhaltlichen Regulierung von Programmen als auch bei der Vergabe von Lizenzen in einer Situation der Frequenzknappheit setzen die Medienanstalten oft auf *Selbstregulierung*. Konkurrieren Bewerber um Lizenzen, haben sie im Vorfeld der Entscheidung der Medienanstalten die Möglichkeit sich untereinander zu einigen, etwa indem sie sich zu einer Anbietergemeinschaft zusammenschließen. Inhaltliche Kontrollen von Sendungen im Hinblick auf die Darstellung von Gewalt, Pornographie usw. werden nicht nur von den Medienanstalten auf gesetzlicher Basis, sondern auch von einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) vorgenommen, in der die wichtigen privaten Sender Mitglied sind (G. Vowe 1997).

Zulassung und Regulierung der elektronischen Massenmedien in Deutschland gelten als extrem verrechtlicht, wenngleich sich in der regulativen Praxis informelle Verfahren des Interessenausgleichs bewährt haben. Gleichzeitig ist das System *föderal fragmentiert*, da jedes Bundesland eigene Regeln setzen kann und auch gesetzt hat (W. Hoffmann-Riem 1996: 120f.). Der hieraus resultierende horizontale Koordinationsbedarf ist erheblich, und Koordinationslösungen sind schwer zu erreichen. Da sie in der Regel die Form vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Ministerpräsidenten der Länder haben, besitzt jeder einzelne Regierungschef Vetomacht. Unterschiedliche politisch-ideologische Positionen der Landesregierungen bei gleichzeitigem Wettbewerb um die Ansiedlung von Medienunternehmen sind ein Garant für langwierige Verhandlungsprozesse. Einhelliger Konsens zwischen den Ländern besteht nur, wenn es darum geht, Ansprüche des Bundes auf regulative Kompetenzen im Medienbereich abzuwehren.

Lizenzvergabe und inhaltliche Regulierung erfolgen nicht nach den Regeln der Marktlogik.[9] Auf diese setzen die Länder jedoch, um publizistische Vielfalt zu sichern. Sie gehen davon aus, dass sich die gewinnorientierten privaten Sender im Wettbewerb an den Wünschen und Vorlieben der Rezipienten ausrichten, was allzu viel inhaltliche Regulierung erübrigt. Ob diese Annahme zutrifft, ist umstritten. In jedem Fall setzt sie funktionierenden Wettbewerb voraus. Wettbewerbskontrolle im Mediensektor wird also nicht nur aus volkswirtschaftlichen, sondern auch aus publizistischen Gründen für notwendig gehalten (H.-W. Stuiber 1998: 637). Über Kontrollkompetenzen verfügen neben den sektorübergreifenden Kontrollbehörden auf

9 Die Versteigerung von Lizenzen statt deren administrativer Zuteilung wäre eine marktnähere Form der Lizenzvergabe.

europäischer und nationaler Ebene, dem Generaldirektoriat IV Wettbewerb und dem Bundeskartellamt auch die Landesmedienanstalten mit dem Recht der (befristeten) Vergabe und des Entzugs bzw. der Verweigerung der Erneuerung von Lizenzen. Hier soll nur diese sektorspezifische Wettbewerbskontrolle betrachtet werden.

Im geänderten Rundfunkstaatsvertrag von 1996 wurde ein Zuschaueranteilsmodell als zentrales Instrument zur Sicherung der Meinungsvielfalt neu eingeführt. Jedes Unternehmen darf im Prinzip unbegrenzt viele Programme direkt oder indirekt über Beteiligungen an anderen Veranstaltern anbieten. Allerdings darf es keine vorherrschende Meinungsmacht erlangen. Als Kriterium dafür gilt ein Zuschaueranteil eines Veranstalters von mehr als 30% im Jahresdurchschnitt. Von einem Unternehmen, das diesen Wert nur geringfügig unterschreitet, aber auf einem anderen medienrelevanten Markt (z.B. Programmproduktion, Vertrieb, Rechtehandel) eine beherrschende Stellung einnimmt, wird ebenfalls angenommen, dass es eine zu große Meinungsmacht hat (H.-W. Stuiber 1998: 669ff.). Zuständig für die Konzentrationskontrolle ist eine von den Ministerpräsidenten einvernehmlich berufene „Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienwesen (KEK)", die aus Sachverständigen des Rundfunk- und Wirtschaftsrechts besteht. Die Konzentration wird bundesweit gemessen. Es gibt keine länderspezifischen Sonderregeln. Liegt eine zu hohe Konzentration vor, müssen vielfaltssichernde Maßnahmen ergriffen werden, auf die sich die KEK und die „Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM)" als Vertreter der Landesmedienanstalten einigen müssen. Solche Maßnahmen wären etwa die Einrichtung eines Programmbeirats oder die Auflage Sendezeit für unabhängige Dritte (Fensterprogramme) zur Verfügung zu stellen.

War bereits das Zustandekommen der sektorspezifischen Wettbewerbskontrolle politisch umkämpft, so ist nun die Wirksamkeit dieser Kontrolle sehr umstritten. Es wird sogar argumentiert, dass damit „der weiteren Konzentration politisch bewusst Vorschub geleistet" worden sei (O. Jarren 1997: 213). Die privaten Sender sind heute vielfältig miteinander verflochten. Die beiden größten Spieler sind Bertelsmann (u.a. mit relevanten Anteilen an RTL, RTL 2, Super RTL, VOX) und Kirch (u.a. SAT.1, ProSieben, DSF, Premiere/DF1). Die institutionelle Mixtur der Kontrolle von Inhalten und Märkten wird bereits für die aktuelle Situation als problematisch oder gar untauglich eingestuft. Weiter unter Druck gerät sie durch die Europäisierung der Sender und Märkte und die Entwicklungen in der Telekommunikation samt den Potenzialen der technischen Konvergenz.

4.2 Die Telekommunikation

Seit dem Ende der Achtzigerjahre wurde in der Telekommunikation der Übergang vom staatlichen Monopol zu einem Wettbewerbsmarkt mit privatrechtlich verfassten Unternehmen in drei Schritten vollzogen (R. Werle 1999). Zunächst (1989) wurde die Telekom im Verband der Unternehmen der Bundespost organisatorisch verselbständigt (Deutsche Bundespost Telekom). Gleichzeitig wurden erste Wettbewerbselemente eingeführt, u.a. durch die Vergabe einer Mobilfunklizenz an ein

Firmenkonsortium um die Mannesmann AG. In einem zweiten Schritt (1994) wurde die Deutsche Bundespost Telekom in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, deren Anteile der Bund hält.[10] Für die notwendige Änderung des Grundgesetzes konnte schließlich die Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat sicher gestellt werden (S. Schmidt 1996).[11] Der neue Art. 87f GG verpflichtet den Bund in Absatz (1), die flächendeckende Versorgung mit angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen der Telekommunikation zu gewährleisten (Universaldienstverpflichtung). Entsprechend Art. 87f (2) werden die Dienstleistungen privatwirtschaftlich und nicht mehr von einer Verwaltung erbracht. Im letzten Schritt (1996) wurden mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) das Monopol der Telekom an den Übertragungswegen (Netzmonopol) und am Telefondienst aufgehoben. Entsprechend den Vorgaben der Europäischen Union erfolgte die Öffnung des Marktes für Telefondienste zum 1.1.1998. Ebenfalls im Rahmen dieser Vorgaben wurde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministers eine unabhängige Regulierungsbehörde für Telekommunikation eingerichtet, die seit Anfang 1998 tätig ist. Sie hat drei Hauptaufgaben, und zwar:

- Technische Regulierung (Standards, Frequenzverwaltung etc.);
- Universaldienstregulierung;
- Wettbewerbsfördernde Marktregulierung (einschließlich Lizenzierung).

Dabei bilden das TKG und die hierauf bezogenen Rechtsverordnungen die Grundlagen der Arbeit der Behörde (B. Holznagel 1998). Aufgaben der technischen Regulierung, die nicht näher behandelt werden soll, binden den größten Teil der Personals der Behörde. Hingegen spielt die auf Verhinderung oder Kompensation von negativen Effekten des Wettbewerbs in der Telekommunikation zielende Universaldienstregulierung in der Praxis bislang eine ganz untergeordnete Rolle. Die Mindestversorgung der Bevölkerung im Bereich des Telefondienstes einschließlich der Übertragungswege, der Telefonauskunft und öffentlicher Telefonzellen zu einem erschwinglichen Preis stellt in Deutschland kein Problem dar. Während sich bei den elektronischen Massenmedien das verfassungsgerichtliche Gebot einer informationellen Grundversorgung zu einer tragenden Säule des dualen Systems entwickelt hat, ist die Problematik der Grundversorgung in der Telekommunikation zumindest so lange marginal, wie nicht der Umfang der als unabdingbar notwendig angesehenen Kommunikationsdienste deutlich erweitert wird (z.B. Zugang zum Internet).

Von überragender Bedeutung ist die dritte Aufgabe der Regulierungsbehörde, nämlich die wettbewerbsorientierte Marktregulierung. Die Lizenzvergabe und die Vorschriften zum offenen Netzzugang und zur Zusammenschaltung von Netzen regeln den Marktzutritt und die wettbewerbliche Nutzung der Telekommunikations-

10 Erst ab dem Jahr 2000 kann der Bund Aktien an der Börse verkaufen. Die zur Zeit gehandelten Aktien stammen aus Kapitalerhöhungen der Telekom.

11 Die Umwandlung der Deutschen Bundespost Telekom in eine Aktiengesellschaft ist in Art. 143b GG geregelt.

infrastruktur. Hinzu kommt die Regulierung der Entgelte für die Nutzung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Telekommunikation.

Das Bundeskartellamt hat im Verfahren der Regulierungsbehörde für Telekommunikation ein Anhörungs- und fallweise ein Mitbestimmungsrecht, wenn es darum geht festzustellen, ob ein Unternehmen einen Markt beherrscht (§82 TKG). Das Verhältnis der beiden Organisationen ist jedoch unzureichend definiert, und in einigen Fragen sind deutliche Meinungsunterschiede zwischen ihnen sichtbar geworden.

Anders als bei den Massenmedien sind im Telekommunikationsbereich seit Januar 1998 nur noch private gewinnorientierte Unternehmen vorhanden, wobei der Bund die Mehrheit der Aktien der Deutschen Telekom AG (DTAG) hält. Die Wettbewerbsbeziehungen in der Telekommunikation sind höchst asymmetrisch, da die DTAG als ehemaliger Monopolist den weitaus größten Teil der Infrastruktur besitzt und in fast allen Marktsegmenten die größten Marktanteile hält. Mit Blick auf diesen Tatbestand forderte die Monopolkommission (1996: 26f.) in Übereinstimmung mit einer Reihe politischer Akteure, vor allem aber mit den potenziellen Wettbewerbern der DTAG, eine asymmetrische Regulierung des Marktes. In ihren Augen machte es die Schaffung eines Wettbewerbsmarktes notwendig, die Wettbewerber der DTAG in ihrem Kampf um Marktanteile indirekt zu unterstützen. Die Bestimmungen des TKG, die den („ungebündelten“) Zugang der Wettbewerber zum Netz und zu den internen Diensten der DTAG und den Zusammenschluss der Netze verschiedener Netzbetreiber regeln, sind in der Tendenz asymmetrisch, da sie nur den dominanten Netzbetreiber, d.h. die DTAG, binden. Zudem muss die DTAG die Nutzungsentgelte für ihre großen Dienste (speziell Telefon) ebenso von der Regulierungsbehörde genehmigen lassen wie die Preise, die sie den Wettbewerbern für den Zugang zu ihrem Netz und die Benutzung ihres Netzes berechnet. Die behördliche Festsetzung der Entgelte ist Gegenstand heftiger Kontroversen. Der DTAG sind sie zu niedrig, den Wettbewerbern (und auch dem Bundeskartellamt) sind sie zu hoch.

Auch die Bestimmungen und die Praxis der Lizenzvergabe durch die Regulierungsbehörde sollen den Wettbewerb fördern. Für zahlreiche Dienste der Telekommunikation ist keine Lizenz erforderlich. Die Anbieter müssen sich lediglich registrieren lassen. Im Bereich des Mobilfunks und des Satellitenfunks benötigen die Netzbetreiber (Betreiber der Übertragungswege) Lizenzen, u.a. weil die Frequenzen geordnet genutzt werden müssen. Die Betreiber von Festnetzen (etwa Breitbandkabelnetz) benötigen eine Lizenz, falls das Netz von ihnen oder anderen für öffentlich angebotene Dienstleistungen der Telekommunikation benutzt wird oder falls sie es selbst benutzen, um Telefondienste anzubieten. Technisch wäre dies nicht zwingend geboten. Das TKG sieht vor, dass Lizenzen dort, wo sie knapp sind, im Wege der Versteigerung zugeteilt werden können. Dies wurde bislang jedoch nicht praktiziert.

Seit 1998 versucht eine größere Zahl von Wettbewerbern der DTAG sich im Markt zu etablieren. Insbesondere Unternehmen aus dem Energiesektor zählen zu den aktiven Spielern im Markt für Ferngespräche, aber auch in einigen Ortsnetzen. Die größeren Unternehmen bemühen sich, über Tochter- und Beteiligungsfirmen

(Otelo, Arcor, Viag Interkom) eigene Netze aufzubauen, um den Markt für die Netzinfrastruktur nicht allein der DTAG zu überlassen. Aber auch kleinere Unternehmen ohne ein eigenes Netz oder mit nur sehr kleinem Netz (z.B. MobilCom, TelDaFax, Viatel) haben auf Grund der Netzzugangsregulierung Marktchancen. Sie können mit ihren eigenen technischen Systemen das Netz der DTAG gegen ein von der Regulierungsbehörde festgelegtes bzw. gebilligtes Entgelt mitbenutzen und Dienste im Call by Call Verfahren anbieten, ohne dass die Kunden sich vertraglich an sie binden müssen. Als Folge ist der Marktanteil der DTAG bei Ferngesprächen in einem insgesamt wachsenden Markt auf etwas mehr als 70 % gesunken. Insgesamt dominiert die DTAG jedoch den liberalisierten Telekommunikationsmarkt in Deutschland weiterhin eindeutig. Allerdings wird sich die DTAG nicht zuletzt aufgrund des Drucks aus Brüssel von ihrem Breitbandkabelnetz trennen, das sie bereits in der Vergangenheit organisatorisch getrennt von ihren anderen Geschäften betreiben musste.

Der Übergang von einem Monopol zu einem Wettbewerbsmarkt ist in der Telekommunikation abgeschlossen. Die grundsätzliche Wettbewerbsordnung des Telekommunikationssektors wird nicht mehr in Frage gestellt. Ein neues institutionelles Gleichgewicht hat sich eingestellt (V. Schneider 1999: 253–258).

4.3 Konvergenz

Bereits seit Jahren zeichnet sich ab, dass sich Telekommunikation, elektronische Massenkommunikation und Datenverarbeitung derselben digitalen Technologien bedienen. Diese technische Konvergenz ermöglicht neue Nutzungen und neue Dienstangebote. So lassen sich Produkte der Massenkommunikation individualisieren, können Information und Unterhaltung multimedial präsentiert werden.

Die neuen technischen Möglichkeiten haben eine breite Diskussion um die Angemessenheit des institutionellen Rahmens ausgelöst und eine neue Runde im Kampf um dessen Veränderung eingeläutet. Deutlich sichtbar werden erstmals die europäischen Einflüsse. Einigkeit scheint darüber zu bestehen, dass es einen institutionellen Gestaltungsbedarf gibt, zumal sich die Konstellation relevanter Akteure erheblich erweitert hat.[12] Das „Politikfeld Multimedia“ wird von Akteuren bevölkert, die früher deutlich voneinander getrennten Sektoren angehörten oder die erst kurze Zeit existieren. Viele neue Unternehmen oder Unternehmenszweige im Telekommunikations- und im Mediensektor haben eigene Verbände gegründet, statt sich den bestehenden Interessenorganisationen anzuschließen, weil diese zu sehr

12 In ihrem Grünbuch zur „Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen“ vom 3.12.1997 (KOM [97] 623 endg.) argumentiert die EU-Kommission explizit, dass es eine politische Aufgabe sei, ein institutionelles Gefüge zu schaffen, das sicher stellt, dass die sich mit der Konvergenz bietenden Möglichkeiten rechtzeitig genutzt werden können.

dem alten Sektordenken verhaftet sind (R. Werle 1996).[13] Besonders einflussreich sind der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) und der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT). Beide engagieren sich für die Liberalisierung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die Deregulierung der Märkte sowie die Schaffung von Wettbewerb in ehemaligen Monopolbereichen.

Nachdem die Kernmärkte der Massenkommunikation (Vollprogramme) und der Telekommunikation (Telefondienst) in Deutschland keine großen Wachstumsperspektiven mehr eröffnen, zielen die Firmenstrategien verstärkt in Richtung auf kundenspezifische Angebote (Spartenprogramme, Business Communication) und auf neue Dienste im Überlappungsbereich von Medien, Telekommunikation und Datenverarbeitung (Multimedia). Nicht nur zahlreiche kleinere junge Unternehmen, sondern auch die großen Spieler der Branchen konkurrieren um die neuen Multimedia-Marktsegmente (für die Internetdienste N. Waesche 1999). Die großen privaten Fernsehgruppen haben ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten und die Deutsche Telekom damit begonnen, multimediale Produkte anzubieten. Weitere Anbieter sind Verlagshäuser, Computer- und Softwarehersteller oder große ausländische Medienunternehmen. Strategische Allianzen wie auch horizontale und vertikale Zusammenschlüsse von Unternehmen sind an der Tagesordnung, und sie sind oft auch Gegenstand nationaler oder europäischer Wettbewerbskontrolle. Diese Kontrolle erfolgt zunächst nicht auf der Basis sektorspezifischer, sondern übergreifender Regeln. So untersagte die EU-Kommission im Mai 1998 den Versuch von Bertelsmann, Kirch und der Deutschen Telekom eine gemeinsame Firma als Programm- und Vermarktungsplattform für digitale Pay-TV Programme zu schaffen, weil eine marktbeherrschende Stellung im Bereich von Pay-TV einerseits und der technischen Infrastruktur (speziell hinsichtlich des sog. d-box-Decoders) andererseits befürchtet wurde. Außerhalb des Pay-TV steigen auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten in das digitale Fernsehen ein. Attraktiv sind für sie ebenfalls Online-Angebote über das Internet. Online-Dienste bieten auch die Wettbewerber an, wobei T-Online von der Deutschen Telekom mit mehr als 2,7 Mio. Teilnehmern besonders erfolgreich ist.

Die neuen digitalen und multimedialen Dienste zeigen die Probleme der komplexen Regulierung: Wettbewerbs- und Qualitätskontrolle mischen sich mit variierenden regulativen Zuständigkeiten (einzelnes Bundesland, Gesamtheit der Bundesländer, Bund, EU). Dies hat dazu geführt, dass grundsätzliche Fragen der Neugestaltung des regulativen Rahmens wieder auf der politischen Tagesordnung stehen. Hierzu zählen die Fragen:

– ob eine gemeinsame Regulierungsbehörde der Bundesländer geschaffen werden soll,
– wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aussehen soll,

13 Meist sind die Unternehmen jedoch gleichzeitig Mitglied in den großen Industrie- und Handwerksverbänden.

- ob die pluralen Gremien der Landesmedienanstalten alle oder nur bestimmte (Massen-)Dienste beaufsichtigen sollen,
- ob sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk an den neuen Angeboten beteiligen darf, und wie die Zukunft des dualen Systems aussehen soll,
- wie eine arbeitsfähige Wettbewerbsordnung bei Multimedia hergestellt werden kann.

Eine neue Runde im Kampf um die institutionelle Ordnung insbesondere bei den elektronischen Massenmedien zeichnet sich ab. Es ist zu erwarten, dass auf Grund der Konvergenz der Druck steigen wird, die Wettbewerbselemente weiter zu stärken, zumal die Unternehmen aus den Konvergenzbereichen Datenverarbeitung und Telekommunikation inzwischen gewöhnt bzw. darauf eingestellt sind, in Wettbewerbsmärkten zu agieren. Das institutionelle Gleichgewicht in diesem Sektor könnte ins Wanken geraten (H. J. Kleinsteuber 1997). Grundlegende institutionelle Änderungen lassen sich bislang jedoch nicht feststellen. So wehren sich die Bundesländer vehement gegen jeden Versuch des Bundes, seine Kompetenzen auszuweiten, um einen einheitlichen Regulierungsrahmen für neue Dienste zu schaffen. Angesichts der starken Blockademacht des Bundes und der Länder wird im Ergebnis der Status-quo aufrecht erhalten. Dies zeigen die gesetzlichen Regeln zu den neuen Diensten im Konvergenzbereich. Das 1997 verabschiedete Teledienstegesetz des Bundes als Teil eines Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste und der Staatsvertrag der Länder über Mediendienste vom 1.8.1997 zielen auf eine Aufteilung der Kompetenzen für die neuen Dienste zwischen Bund und den Ländern.

Teledienste, für die der Bund zuständig ist, sind Angebote im Bereich der Individualkommunikation und der individualisierten Nutzung von elektronischen Diensten (z.B. Telebanking, Telespiele, Zugang zum Internet). Mediendienste hingegen, für die die Länder zuständig sind, umfassen direkt für die Öffentlichkeit bestimmte Verteildienste von Informationen und Unterhaltung, aber auch nicht individualisierte Abrufdienste von Texten, Tönen und Bildern. Die sehr gezwungen wirkende Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten stößt in der Praxis auf so erhebliche Schwierigkeiten, dass sie kaum auf Dauer aufrecht erhalten werden kann. Tatsächlich ist die konkrete Regulierung von Tele- und Mediendiensten ähnlich. Für beide Arten von Diensten existiert keine sektorspezifische Wettbewerbsregulierung. Hinsichtlich der inhaltsorientierten Qualitätskontrolle gelten zum Teil ähnliche Bestimmungen, etwa bezüglich des Jugendschutzes. Die Mediendienste unterliegen in stärkerem Maße einer inhaltlichen Kontrolle im Hinblick auf Werbung oder Wahrheit (Recht auf Gegendarstellung). Diese Kontrollen sind allerdings weniger rigide als bei Rundfunk und Fernsehen. Um allzu enger staatlicher Kontrolle zu entgehen, haben viele im Multimediabereich tätige Unternehmen im Juli 1997 den Verein „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM)“ gegründet, der ähnliche Funktionen wie der FSF der privaten Fernsehsender erfüllt.

Während der politische Streit um die Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten im Wesentlichen eine neue Variante des vertrauten Kompetenzkonflikts zwischen

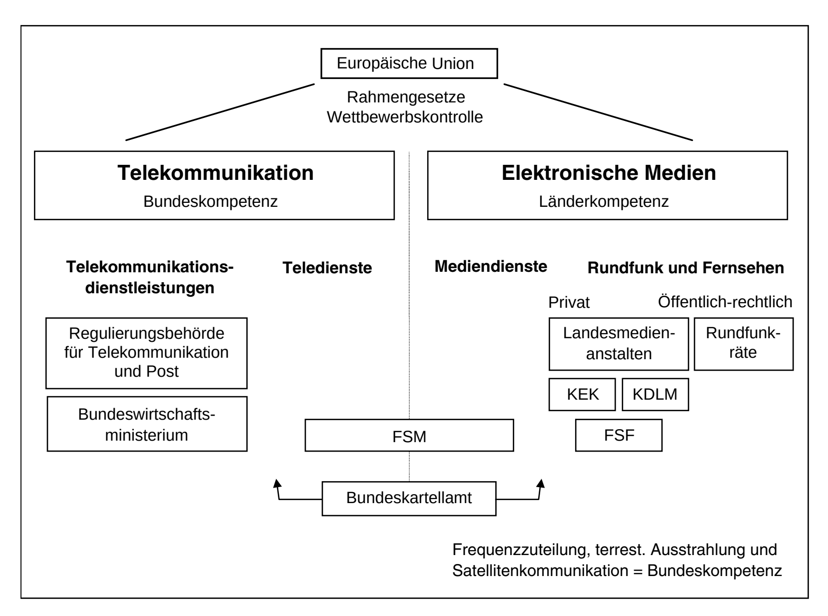
Bund und Ländern darstellt, haben die gleichzeitig zu beobachtenden Auseinandersetzungen um den Begriff des Rundfunks und auch der Telekommunikation weiter gehende Implikationen. Wenn neue Dienste nicht eindeutig als Tele- oder Mediendienste eingestuft werden können, wären sie entweder Rundfunk- und Fernseh- oder Telekommunikationsdienste. Die Anbieter der Dienste unterlägen damit neben der allgemeinen der jeweiligen sektorspezifischen Wettbewerbskontrolle. Die Anbieter neuer Dienste versuchen deshalb zu verhindern, dass diese als Rundfunk eingestuft werden. In der politischen Diskussion plädieren sie für einen möglichst engen Rundfunkbegriff. Für die Anbieter ist es am attraktivsten, wenn ihre Dienste als Teledienste einzustufen sind. Allerdings muss sicher gestellt sein, dass sie keine Telekommunikationsdienstleistungen sind, um nicht den hier vorgesehenen Kontrollen zu unterliegen. Wegen dieser weit gehenden Konsequenzen der Klassifikation elektronischer Dienste und der mit fortschreitender technischer Konvergenz zunehmenden Schwierigkeit die Dienste voneinander abzugrenzen, gerät das ganze System der Wettbewerbs- und Qualitätsregulierung der Telekommunikation und der elektronischen Massenmedien unter Druck. Allerdings ist fraglich, ob dies zu einem Ende sektorspezifischer Regulierung führen wird.

5 Sektorspezifische Regulierung als Übergangsphänomen oder Daueraufgabe?

Die Liberalisierung in der Telekommunikation und den elektronischen Massenmedien in Deutschland hat zu einer weiteren Ausdifferenzierung der rechtlichen Regelungen und der Organisationen geführt, die über die Einhaltung der Regeln wachen. Eine Besonderheit der Regulierung der elektronischen Massenmedien besteht darin, dass sie eine hier als Qualitätsregulierung bezeichnete inhaltliche Kontrolle umfasst. Die Abbildung gibt einen zusammenfassenden Überblick über die aktuelle Situation. In beiden Bereichen wurde die Regulierung externalisiert, nachdem sie vorher lange Zeit einen eher verwaltungsinternen Charakter hatte. Im Mittelpunkt der Bemühungen um ein angemessenes institutionelles Design der Regulierung stand das Ziel, funktionierenden Wettbewerb zu erzeugen und zu sichern. Dieses Ziel war, hierüber bestand Konsens bei den relevanten Akteuren, nicht durch den Verzicht auf sektorspezifische Regulierung zu erreichen. Die Probleme der Einführung von Marktkoordination und Wettbewerb in Sektoren, in denen Marktmechanismen zuvor eine untergeordnete Rolle gespielt hatten, ließen sich nicht durch Rückgriff auf das deutsche Kartellrecht und die Aufsichtsfunktion des Bundeskartellamts lösen.

In der Telekommunikation galt es, die absolute Dominanz der aus der Deutschen Bundespost als ehemaligem Monopolisten hervorgegangenen Deutschen Telekom AG (DTAG) abzuschwächen. Hierzu wurden ein Telekommunikationsrecht und eine Regulierungsbehörde geschaffen, die besonders das Verhalten der DTAG regulieren sollte, um Machtmissbrauch zu verhindern und die Chancen der Wettbewerber zu verbessern. Es kann viele Jahre dauern, bis sich im Markt für Dienstleistungen

Abbildung 1 Regelungsstrukturen für den Telekommunikations- und Mediensektor in Deutschland



FSF Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
FSM Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter
KEK Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienwesen
KDLM Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten

der Telekommunikation Firmen etabliert haben, die ähnlich mächtig wie die DTAG sind. Sektorspezifische Wettbewerbsregulierung ist schon aus diesem Grunde eine Daueraufgabe in der Telekommunikation. Im Bereich der elektronischen Massenmedien war und ist die Situation deutlich komplizierter. Mit der Zulassung privater Sender neben den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten wurde zwar Wettbewerb erzeugt, doch war dieser weder ein echter Preis- noch ein Qualitätswettbewerb. Einer direkten Wettbewerbskontrolle unterliegen nur die privaten Sender. Regulierung setzt hier an den Zuschauerquoten an. Kein privater Anbieter soll einen durchschnittlichen Zuschaueranteil von mehr als 30% bedienen. Die Wettbewerbsaufsicht ist Angelegenheit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienwesen (KEK), einer gemeinsamen Einrichtung der Medienanstalten der Bundesländer. Mit der Quote von 30% soll allerdings mindestens ebenso sehr Meinungsmacht wie Marktmacht begrenzt werden. Zumindest unter diesem Aspekt dürfte auch bei den elektronischen Medien die sektorspezifische Wettbewerbsregulierung eine Daueraufgabe sein.

Die besondere Ausgangslage in den Sektoren erfordert also zumindest für eine lange Übergangszeit sektorspezifische Institutionen, um Wettbewerb herzustellen und zu sichern. Darüber hinaus wird häufig argumentiert, dass in beiden Sektoren niemals ein stabiles Gleichgewicht erreicht werden kann, das durch funktionierenden Wettbewerb gekennzeichnet ist. Nach dieser Argumentation sind beide Sektoren durch eine Tendenz zum Marktversagen gekennzeichnet, weshalb die sektorspezifischen Wettbewerbskontrollen auf Dauer bestehen bleiben müssen. In der Telekommunikation bedingen technische Unteilbarkeiten und hoher Kapitalbedarf im Infrastrukturbereich eine natürliche Tendenz zur Monopolbildung. Bei den Medien löse der Wettbewerb ein qualitatives „race to the bottom" aus, was medienpolitisch unerwünscht sei. Das Argument des natürlichen Monopols hat allerdings angesichts des raschen technischen Fortschritts an Überzeugungskraft erheblich eingebüßt, und ein Verzicht auf sektorspezifische Regulierung nach Beseitigung der Machtasymmetrien im Telekommunikationsmarkt erscheint denkbar. Im Medienbereich sieht die Lage anders aus. Die Beziehung zwischen Wettbewerb und Qualitätsniveau von Information und Unterhaltung ist vielschichtig. Mit der Zahl der konkurrierenden Sender wächst das Angebot an Programmen und damit die Wahrscheinlichkeit, dass auch Sendungen für kleinere Interessentenkreise (Minderheiten) angeboten werden. Gleichzeitig konkurrieren die Sender um die Mehrheit der Zuschauer mit ähnlichen Sendungen. Dabei werden oft solche Sendungen bevorzugt angesehen, die sich über soziale oder moralische Konventionen hinwegsetzen. Hier setzt deshalb neben der rein politisch motivierten Kontrolle von Inhalten auch die generelle qualitätsorientierte Regulierung der elektronischen Massenmedien an. So wie sie in Deutschland institutionalisiert ist, unterstellt die Regulierung, dass der Wettbewerb zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung zur Gewährleistung anspruchsvoller Programme darstellt. Sektorspezifische Regulierung bleibt demnach eine Daueraufgabe.

Allerdings bringt die technische Konvergenz der Telekommunikation und elektronischen Medien neue Kräfte ins Spiel, die die existierende Regulierung in Frage stellen. Die Zuordnung von neuen Produkten und Diensten (Multimedia) zu einem der beiden Sektoren ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich geworden. Zudem erscheint es aus wirtschaftspolitischen Gründen geboten, einen Freiraum für Multimedia offen zu halten, damit die neuen Produkte und Dienste sich im Markt etablieren können. Bund und Länder haben mit den Tele- und den Mediendiensten zwei Dienstekategorien definiert, deren Unterscheidung sich nur vor dem Hintergrund ihres latenten Kompetenzkonflikts verstehen lässt. Vielen Anbietern klassischer Dienste der Telekommunikation oder des Fernsehens bietet die technische Konvergenz Anreize, ihre Produkte so umzugestalten, dass sie als Tele- oder Mediendienste eingeordnet werden. Damit wären in Zukunft die meisten Dienste bzw. ihre Anbieter nur noch der allgemeinen Wettbewerbskontrolle und einer wenig rigiden Qualitäts-Selbstkontrolle unterworfen. Gleichzeitig würden viele Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern gegenstandslos. Dass der Bund und die Länder und die von ihnen geschaffenen Organisationen der Wettbewerbs- und Qualitätskontrolle jedoch ihre Kontrollmöglichkeiten ohne weiteres aus der Hand geben,

ist angesichts der politischen Bedeutung der Medien, aber auch wegen der andauernden Funktionsprobleme der Märkte in diesem Bereich zu bezweifeln.

Die technische Konvergenz führt folglich nicht zwangsläufig zu einer institutionellen Konvergenz. Interessen und Strategien unterschiedlicher Akteure haben – neben den technischen und institutionellen Faktoren – die Regulierungsstrukturen für Medien und Telekommunikation immer beeinflusst. Die Frage der Regulierung lässt sich somit nicht allein aus der ökonomischen Perspektive funktionierender Märkte und möglichen Marktversagens oder der technischen Perspektive der Konvergenz betrachten. Vielmehr müssen die politischen und institutionellen Dynamiken mit berücksichtigt werden. In den Sektoren Telekommunikation und Medien herrschen heterogene Interessenskonstellationen. Jede Veränderung des bestehenden Systems der Regulierung, ob zum Zwecke der Förderung von Wettbewerb und Marktkoordination oder zu anderen Zwecken, ist deshalb von permanenten Auseinandersetzungen begleitet, die die Politik immer mit einbeziehen. Ein schlüssiges und konsensfähiges institutionelles Konzept für eine neue Telekommunikations- und Medienordnung ist derzeit nicht in Sicht. Deshalb ist zu erwarten, dass die Versuche anhalten werden, die derzeitige Regelungsstruktur inkrementell den neuen Entwicklungen anzupassen, ohne sie grundlegend zu ändern (vgl. B. Holznagel 1999).

Literatur

Bausch, Hans (1980): Rundfunk in Deutschland. Band 3: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil: 1945–1962. München: dtv.

Bleicher, Joan Kristin (1993): Institutionsgeschichte des bundesrepublikanischen Fernsehens. In: Hickethier, Knut (Hrsg.) (1993): Geschichte des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Institution, Technik und Programm. Rahmenaspekte der Programmgeschichte des Fernsehens. München: Fink: 67–134

Grande, Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat. Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung, In: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos: 576–591

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries. New York/London: The Guilford Press

Holgersson, Silke/Jarren, Otfried/Schatz, Heribert (Hrsg.) (1994): Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung. Münster/Hamburg: LIT-Verlag

Holznagel, Bernd (Hrsg.) (1998): Das Telekommunikationsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Unter Berücksichtigung der europäischen und internationalen Bezüge. [http://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/Materialien/TKR-Skript.html]

Holznagel, Bernd (1999): New Challenges: Convergence of Markets, Divergence of Law? Questions Regarding the Future of Communications Regulations. In: International Journal of Communications Law and Policy. 2. [http://www.digital-law.net/IJCLP/2_1999/ijclp_webdoc_5_2_1999.html]

Jarren, Otfried (1997): Rundfunk und Rundfunkregulierung in Deutschland. Probleme, Defizite und Zukunftsaufgaben. In: Schatz et al. (1997): 203–215

Kleinsteuber, Hans J. (1982): Rundfunkpolitik. Der Kampf um die Macht über Hörfunk und Fernsehen. Opladen: Leske+Budrich

Kleinsteuber, Hans J. (1997): Medienmacht im ungleichen Wettbewerb. Stimmt die Balance von öffentlichem und kommerziellem Rundfunk im dualen System? In: Schatz et al. (1997): 244–257

Majone, Giandomenico (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe. In: Müller, Wolfgang/Wright, Vincent (Hrsg.) (1994): The State in Western Europe: Retreat or Redefinition? Ilford: Frank Cass: 77–101

Monopolkommission (1996): Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs: Hauptgutachten 1994/1995. Baden-Baden: Nomos

Regierungskommission Fernmeldewesen (1987): Neuordnung der Telekommunikation. Heidelberg: v. Decker's

Schatz, Heribert/Jarren, Otfried/Knaup, Bettina (Hrsg.) (1997): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen: Westdeutscher Verlag

Schmidt, Susanne (1996): Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services. In: Benz, Arthur/Goetz, Klaus (Hrsg.) (1996): A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability. Aldershot: Dartmouth. 45–70

Schmidt, Susanne (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt a.M.: Campus

Schmitz, Manfred (1994): Das Duale Rundfunksystem als politische Institution. In: Holgersson et al. (1994): 97–116

Schneider, Volker (1999): Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Schneider, Volker/Dang-Nguyen, Godefroy/Werle, Raymund (1994): Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy. In: Journal of Common Market Studies (32) 4: 473–498

Schneider, Volker/Werle, Raymund (1991): Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) (1991): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M./Boulder, CO.: Campus/Westview Press: 97–136

Seufert, Wolfgang (1994): Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen? Publizistische Vielfalt und ökonomischer Wettbewerb. In: Holgersson et al. (1994): 169–178

Stuiber, Heinz-Werner (1998): Medien in Deutschland. Band 2: Rundfunk. Konstanz: UVK-Medien

Theis, Anna Maria (1994): Das „duale System" als komplexes System. Einige Anmerkungen zu den Erfolgsaussichten (medien-)politischer Intervention. In: Holgersson et al. (1994): 79–88

Vowe, Gerhard (1997): Medienpolitik im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und Selbstregulierung. Das Beispiel der „Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen". In: Schatz et al. (1997): 216–243

Waesche, Niko (1999): Die Chancen des Neuen. Das Internet und die Formierung eines Dienstleistungssektors in Deutschland 1995–1998. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1999/1. Privates Eigentum – öffentliches Eigentum. 185–206

Werle, Raymund (1990): Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt a.M.: Campus

Werle, Raymund (1996): Verbände im Politikfeld Multimedia – Akteure, Rollen, Aufgaben. In: Kubicek, Herbert et al. (Hrsg.) (1996): Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft (Band 4) 1996: Öffnung der Telekommunikation: Neue Spieler – Neue Regeln. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag. 201–216

Werle, Raymund (1999): Liberalization of Telecommunications in Germany. In: Eliassen, Kjell A./Sjøvaag, Marit (Hrsg.) (1999): European Telecommunications Liberalization. London/New York: Routledge: 110–127

Witte, Eberhard (1993): Entscheidung zu neuen Medien – Pathologie eines Innovationsprozesses. In: Badura, Peter/Scholz, Rupert (Hrsg.) (1993): Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag. München: Beck: 737–751

Autorinnen und Autoren

Roland Czada

Dr. rer. soc., Professor für Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen

Auswahl von Veröffentlichungen: *Von der Bonner zur Berliner Republik: Zehn Jahre deutsche Einheit,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (2000, Hrsg. mit Hellmut Wollmann); *The Treuhandanstalt and the Transition from Socialism to Capitalism,* in: Vincent Wright und Luisa Perrotti (Hrsg.), Privatization And Public Policy, Bd.2., Cheltenham: Edward Elgar, 17–38 (2000); *Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung,* in: Uwe Schimank und Raymund Werle (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M.: Campus, 23–43 (2000, mit Uwe Schimank); *Institutions and Political Choice,* Amsterdam: VU-Press (1998, Hrsg. mit Adrienne Héritier); *Transformationspfade in Ostdeutschland,* Frankfurt a.M.: Campus (1998, Hrsg. mit Gerhard Lehmbruch); *Vereinigungskrise und Standortdebatte: Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des „Modells Deutschland",* in: Leviathan (1): 24–59 (1998)

Burkard Eberlein

Dr.; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der TU München

Auswahl von Veröffentlichungen: *L'Etat régulateur en Europe,* in: Revue Française de Science Politique 49, 203–228 (1999); *The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance,* in: Journal of European Public Policy 6, 329–348 (1999, mit Arthur Benz); *Integration With a Spluttering Engine: The Franco-German Relationship in European Research and Technology Policy,* in: Douglas Webber (Hrsg.), The Franco-German Relationship in the European Union. London: Routledge (1999, mit Edgar Grande); *Abschied vom Unitarismus? Regionale Innovationspolitik und Technopole in Frankreich,* Opladen: Leske + Budrich (1997)

Hartmut Elsenhans

Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Leipzig

Auswahl von Veröffentlichungen: *Autonomy of Civil Society, Empowerment of Labour, and the Transition to Capitalism,* in: R.B. Jain / Renu Khator (Hrsg.), Bureaucracy–Citizen Interface: Conflict and Consensus, Delhi: B.R. Publishing Corporation, 15–60 (1999); *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft: Versuch über den Staat in der Dritten Welt,* Frankfurt a.M.: Campus (1981); *Frankreichs Algerienkrieg 1954–1962. Entkolonialisierungsversuch einer kapitalistischen Metropole: Zum Zusammenbruch der Kolonialreiche,* München: Carl Hanser (1974)

Jürgen Feick

Dr. phil.; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln

Auswahl von Veröffentlichungen: *Wissen, Expertise und regulative Politik: Das Beispiel der Arzneimittelkontrolle,* in: Uwe Schimank und Raymund Werle (Hrsg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M.: Campus, 208–239 (2000); *L'Analyse Comparative des Politiques Publiques: Un Chemin vers l'Intégration des Résultats?,* in: L'Année sociologique 40, 179–225 (1990); *Internationale Vergleichbarkeit staatlicher Interventionsprogramme: Konzeptionelle und methodische Probleme,* in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 197–220 (1983)

Rainer Freriks

Dr.; wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt *NIFA-Panel* an der Ruhr-Universität Bochum, einer jährlichen Wiederholungsbefragung der Betriebe des deutschen Maschinenbaus zu technischen und organisatorischen Veränderungen

Ausgewählte Veröffentlichung: *Theoretische Modelle der Betriebsgröße im Maschinenbau,* Opladen (1996)

Peter Imbusch

Dr. phil., wissenschaftlicher Assistent am Institut für Soziologie der Universität Marburg

Auswahl von Veröffentlichungen: *Ökonomie und Geschichte als konstitutive Elemente der Weltsystemtheorie Immanuel Wallersteins,* in: Macht und Herrschaft, ÖZS (1) 5–27 (1997); *Friedens- und Konfliktforschung,* Opladen: Leske + Budrich (1996, Hrsg. mit R. Zoll, 2. erw. u. aktual. Aufl. 1999); *Unternehmer und Politik in Chile,* Frankfurt a.M.: Verruert (1995)

Susanne Lütz

Dr. soc. pol., wiss. Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln

Auswahl von Veröffentlichungen: *From Managed to Market Capitalism? German Finance in Transition,* in: German Politics 9 (2), 149–179 (2000); *Regulative Politik: Zähmungen von Markt und Technik,* Reihe Grundwissen Politik, Opladen: Leske + Budrich (2000, mit Roland Czada und Stefan Mette, i.E.); *Die Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten,* in: Politische Vierteljahresschrift (3), 475–498 (1997); *Die Steuerung industrieller Forschungskooperation: Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes Verbundforschung,* Frankfurt a.M.: Campus (1993)

Ulrich Müller

Magister Artium in Politikwissenschaft, Geschichte, Philosophie an der Universität zu Köln

Mitarbeiter im Projekt *Das Internet und die Entwicklung von Computernetzen für die Wissenschaft* am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.

Frank Nullmeier

PD Dr. rer. pol.; Wissenschaftlicher Leiter des von der Volkswagen-Stiftung geförderten *Projekt Universitätsentwicklung* der Universität Hamburg.

Auswahl von Veröffentlichungen: *Politische Theorie des Sozialstaats,* Frankfurt a.M.: Campus (1999); *Masse, Macht, Emotionen,* Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (1999, Hrsg. mit Ansgar Klein)

Vivien A. Schmidt

Professor of International Relations at Boston University, MA, USA

Auswahl von Veröffentlichungen: *Welfare and Work in the Open Economy,* Oxford: Oxford University Press (2000, Hrsg. mit Fritz W. Scharpf, 2 Bände, i.E.); *From State to Market? The Transformation of French Business and Government,* Cambridge: Cambridge University Press (1996); *Democratizing France,* Cambridge: Cambridge University Press (1990)

Simone Schwanitz

Dr. phil; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Osteuropa-Institut der FU Berlin

Auswahl von Veröffentlichungen: *Russlands Regionen als neue Machtzentren: Föderale und regionale Entscheidungsstrukturen am Beispiel der Privatisierung des Rüstungssektors,* Baden-Baden: Nomos (1998); *Transformationsforschung: Area Studies versus Politikwissenschaft?*, in: Arbeitspapiere des OEI Nr. 3, Berlin (1997)

Raymund Werle

Dr. phil; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln

Auswahl von Veröffentlichungen: *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit,* Frankfurt a.M.: Campus (2000, Hrsg. mit Uwe Schimank); *Coordinating Technology: Studies in the International Standardization of Telecommunications,* Cambridge MA/London: MIT Press (1998, mit Susanne K. Schmidt); *Modell Internet: Entwicklungsperspektiven neuer Kommunikationsnetze,* Frankfurt a.M.: Campus (1997, Hrsg. mit Christa Lang)

Ulrich Widmaier

Professor für Politikwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum

Auswahl von Veröffentlichungen: *Betriebliche Rationalisierung und ökonomische Rationalität,* Opladen: Leske + Budrich (1996); *Endogene Grenzen des Wachstums,* Baden-Baden (1989); *Gewaltanwendung als Problem der Organisation von Interessen,* Meisenheim (1978)

Elisabeth Wolf-Csanády

Dr. phil.; Vorstandsreferentin am ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München, mit den Arbeitsschwerpunkten Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Internet und Intranet.

Auswahl von Veröffentlichungen: *Cultural Regions: A Model of Innovative Public Financing of the Arts?,* in: International Journal of Cultural Policy 5 (2) (1999); *Wertewandel und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich,* Frankfurt a.M. u.a.: Lang (1996); *Kunstsponsoring und Kulturförderung durch Unternehmen in Deutschland und Österreich und ihr kulturpolitischer Kontext,* Frankfurt a. Main u.a.: Lang (1994)

Personen- und Sachverzeichnis